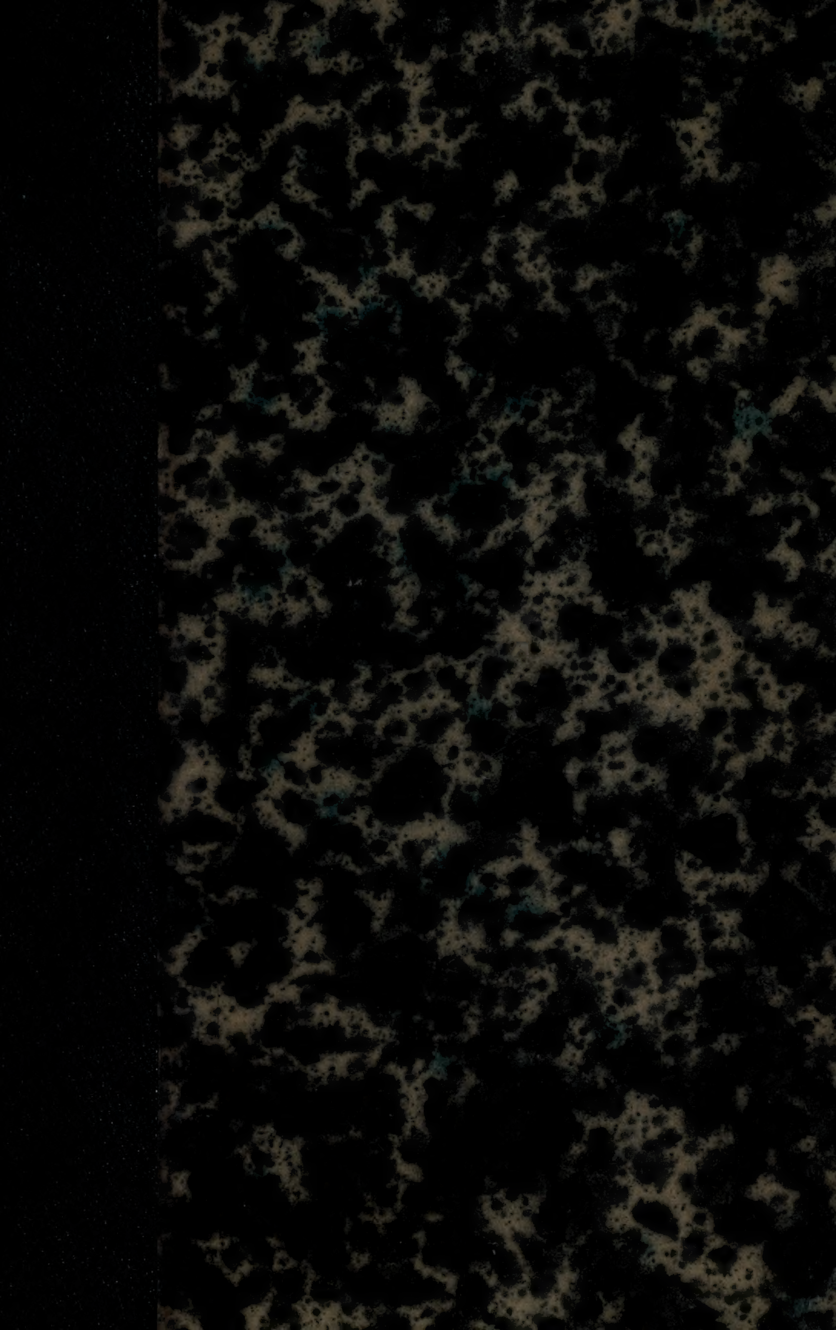



T ERQUEM
OKSELLER
S 19 RUE SCRIBE
YORK 16 BEAVER ST



B. NOGARO & M. MOYE

Professeurs à la Faculté de Droit de l'Université de Montpellier

LES RÉGIMES DOUANIERS

(Législation douanière et Traités de Commerce)



LIBRAIRIE ARMAND COLIN

Rue de Mézières, 5, PARIS

LES
RÉGIMES DOUANIERS

LES RÉGIMES DOUANIERS

Législation douanière et Traités de Commerce

PAR

Marcel MOYE
Professeur

Bertrand NOGARO
Professeur agrégé

à la Faculté de Droit de l'Université de Montpellier.

APERÇU DE L'ÉVOLUTION DOUANIÈRE EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER.

LES TRAITÉS DE COMMERCE.

LES RÉFORMES DOUANIÈRES ET LA LOI DU 29 MARS 1910.

RÉGIME ADMINISTRATIF DES DOUANES FRANÇAISES.



LIBRAIRIE ARMAND COLIN
RUE DE MÉZIÈRES, 5, PARIS
1910

AVERTISSEMENT

Les auteurs de ce modeste ouvrage se sont systématiquement abstenus de faire œuvre d'érudition ou de science abstraite. Ils ont voulu présenter au public le livre simple et pratique qui faisait défaut sur le sujet qu'ils abordent.

La principale difficulté de leur entreprise résultait peut-être de ce que l'étude des régimes douaniers soulève à la fois des problèmes économiques et des problèmes d'ordre juridique et administratif. Il leur a semblé que cette difficulté se résoudrait par la collaboration de deux spécialistes, qui prendraient soin de rester chacun dans son domaine habituel. La nature du sujet a, d'ailleurs, permis une répartition du travail très simple entre les deux auteurs : la première partie, relative aux régimes douaniers en général, a été rédigée par M. Bertrand Nogaro; la deuxième, sur le régime administratif des douanes françaises, a été écrite par M. Marcel Moye.

Montpellier, juin 1910.

PREMIÈRE PARTIE

LES RÉGIMES DOUANIERS

PREMIÈRE PARTIE

LES RÉGIMES DOUANIERS

CHAPITRE PREMIER

DROIT DE DOUANE. — TARIF DOUANIER. RÉGIME DOUANIER

Définitions. — Conception fiscale et conception protectrice des régimes douaniers. — Conditions générales d'application : modes d'évaluation des droits ; admission en franchise, et suspension conditionnelle des droits. — Fonctionnement économique et jeu du droit de douane.

Définitions. — Conception fiscale et conception protectrice des régimes douaniers. — *Le droit de douane* est une taxe perçue par l'État sur des marchandises qui franchissent la frontière du pays.

L'ensemble des droits de douane appliqués à une certaine époque, dans un pays donné, forme un *tarif douanier*.

Un *régime douanier* est constitué par l'ensemble des lois, des traités, conventions et accords internationaux relatifs aux douanes : il peut comporter non seulement les droits mentionnés dans les tarifs, légaux ou conventionnels, mais aussi des *prohibitions*, et un certain nombre de dispositions accessoires (1). Il peut aussi être complété par un système de primes à la production ou à l'exportation.

Droits et prohibitions peuvent frapper les marchandises à la sortie aussi bien qu'à l'entrée. Toutefois, dans les régimes douaniers modernes, les prohibitions sont devenues très rares, et l'on ne perçoit plus, en général, de droits qu'à l'occasion de l'*entrée* des marchandises.

Par le fait même que le principal instrument d'un régime douanier consiste dans des droits ou taxes, les douanes fournissent une ressource *fiscale*. D'autre part, comme le droit de douane perçu à l'entrée majore nécessairement le prix des marchandises importées, cela rend l'importation plus onéreuse, partant plus difficile en bien des cas ; et cela permet souvent au producteur national de marchandises similaires de vendre plus, et plus cher, que s'il était exposé, sans aucune restriction, à la concurrence étrangère. On peut donc dire généralement que les douanes constituent également une *protection* pour la production nationale.

(1) Voir, au chapitre suivant, les clauses contenues dans les traités de commerce.

On a cependant coutume de faire une distinction entre un *tarif fiscal* et un *tarif protecteur*.

Dans la première catégorie, on classe les tarifs qui frappent les marchandises, non pas en raison de la concurrence qu'elles peuvent faire à l'industrie du pays, mais en raison du rendement qu'elles peuvent fournir au fisc. Ainsi, en Angleterre, les objets les plus fortement taxés sont des denrées exotiques, comme le café et le thé, ou des marchandises comme les vins, qui ne sauraient être aucunement produits dans le pays, et qui, par conséquent, n'ont besoin d'aucune protection.

Un tarif protecteur est, au contraire, un tarif dont les droits ont été, pour la plupart, calculés en vue d'assurer aux producteurs nationaux une protection efficace. Quoique les régimes douaniers des pays autres que l'Angleterre contiennent aussi des droits fiscaux, notamment sur les denrées coloniales, ils ont presque tous un caractère nettement protecteur.

Conditions générales d'application du droit de douane. — **1°** *Modes d'évaluation.* — Le droit de douane doit être calculé d'après le prix de l'objet taxé : en effet, s'il a un caractère fiscal, il faut, tout en lui faisant produire un rendement appréciable, éviter de frapper trop lourdement le consommateur ; le calcul doit être encore plus minutieux si le droit a un caractère protecteur ; car, alors, il faut, tout en évitant encore de charger inutilement le consommateur, assurer au producteur la protection voulue. Aussi peut-on dire

que le droit de douane doit être toujours *proportionnel à la valeur* de l'objet qu'il atteint.

Cependant, on distingue entre le système des droits *ad valorem* et celui des droits *spécifiques*. Le premier consiste à taxer la marchandise d'après une évaluation faite *directement* par l'administration des douanes. En ce cas, la détermination de la nature de la marchandise est accessoire ; la tâche essentielle des agents des douanes est d'apprécier sa valeur ; si elle vaut 100 francs, par exemple, et que le taux soit de 15 p. 100, le droit perçu sera de 15 francs. Au contraire, dans le second système, celui des droits spécifiques, c'est le législateur qui a dû fixer le montant des droits pour chaque catégorie de marchandises, en tenant compte de leur valeur. Quant à l'administration des douanes, elle doit déterminer d'abord très exactement la *nature* de l'objet, puis lui appliquer une *mesure* conforme à sa nature (poids, volume, nombre d'unités, suivant le cas) : ainsi, pour le bétail, elle compte simplement le nombre de têtes ; pour le vin en bouteilles, le nombre de bouteilles ; pour le vin en fûts, elle calcule le nombre de litres ; pour le fer, le nombre de kilogrammes ; et finalement elle perçoit la taxe correspondante.

Dans un grand nombre de pays, en France notamment, on a renoncé, d'une manière générale, aux droits *ad valorem*. L'évaluation, dans ce cas, étant basée sur la production de factures, les importateurs présentent souvent à la douane des factures établies à cet effet, et mentionnant un prix sensiblement inférieur au prix

d'achat réel. Il est vrai que, chez nous, l'administration a le droit de prendre les marchandises au prix facturé, et de les vendre à ses risques. Et cette faculté — qui, d'ailleurs, eût été bien gênante pour le commerce s'il en avait été fait usage fréquemment — semblait au premier abord défendre l'administration des Douanes contre les tentatives de fraude trop évidentes ; mais, n'étant pas outillée pour vendre, cette administration court de trop grands risques pour user de cette faculté aussi souvent qu'il serait nécessaire de le faire pour obtenir le respect intégral du tarif.

Le système des droits spécifiques a été adopté pour obvier à ces inconvénients. Il n'est pas, cependant, sans présenter aussi de grosses difficultés pratiques. Tout d'abord, il exige une très grande *spécialisation* du tarif douanier : car, pour qu'il soit, en définitive, proportionnel à la valeur de la marchandise, il faut que celle-ci soit définie de la façon la plus étroite ; un droit, par exemple, qui frapperait d'une façon générale les dentelles d'après leur poids serait insignifiant pour les dentelles fines et faites à la main, qui ont une grande valeur ; et il atteindrait d'une façon exorbitante les dentelles communes. Il faut donc *classer* les marchandises d'une façon très précise, en faisant entrer dans leur définition des éléments fort complexes. En outre, pour que les produits nouveaux, inconnus lors de la promulgation du tarif, n'échappent pas à toute taxe douanière, il faut confier à l'administration des Douanes la tâche très délicate de les taxer par assimilation aux produits les plus analogues, figurant au ta-

bleau des droits. L'affectation des marchandises à une classe déterminée est ainsi l'une des plus grosses difficultés qui résultent du système des droits spécifiques.

2° *Admission en franchise et suspension conditionnelle des droits.* — Si les tarifs douaniers comportent une nomenclature aussi complète que possible des marchandises qui font l'objet d'un trafic international, il ne s'ensuit pas que toutes soient soumises à des droits. D'abord, il en est qui sont purement et simplement prohibées ; à vrai dire, c'est aujourd'hui un cas exceptionnel, et qui ne se présente plus, comme nous le verrons plus loin, que pour des motifs d'ordre fiscal ou sanitaire, ou par mesure de police. Mais, par contre, il y a des marchandises, en nombre plus considérable, qui sont exemptes de droits. L'admission en franchise existe principalement, dans les tarifs des nations industrielles, en faveur de certaines matières premières, et dans ceux des pays neufs, en faveur de l'outillage (machines agricoles par exemple). Il faut, en effet, éviter que le tarif, considéré comme instrument fiscal, puisse nuire à la production nationale, qu'il a, d'autre part, pour but de protéger.

Pour les mêmes raisons, il y a des marchandises qui bénéficient, dans certains cas, d'une dispense *conditionnelle* des droits. Telles sont d'abord, d'une façon générale, toutes les marchandises qui ne font que *traverser* le pays. Elles ne peuvent, en effet, concurrencer directement la production nationale puisqu'elles ne sont pas destinées à être consommées dans le pays ; et elles fournissent un élément de trafic à l'industrie des

transports. On les admet donc en franchise, à la condition toutefois que les expéditeurs consentent à les placer sous un régime de contrôle (1), qui permette à l'administration des Douanes de s'assurer qu'elles ne s'arrêteront pas dans le pays.

Cette dispense conditionnelle des droits profite aussi aux marchandises qui sont, sinon intégralement destinées, du moins exposées à être réexportées, après un séjour plus ou moins prolongé dans une place de commerce. Tels sont, par exemple, les produits exotiques, cafés, cotons, etc., qui, débarqués dans un port, ne sont pas tous destinés à alimenter la consommation ni l'industrie régionales. Ces marchandises bénéficient habituellement du régime de l'*entrepôt*. En ce cas, les droits du tarif sont suspendus, à la condition que ces marchandises restent dans des magasins placés sous la surveillance de la douane, et ils ne sont finalement perçus que sur les marchandises qui sont vendues à l'intérieur : les autres en sont définitivement exemptes, pourvu qu'elles soient réexportées dans certains délais (2).

Enfin, il y a des produits qui sont voués à la réexportation, non seulement après un certain séjour à l'intérieur des frontières, mais après avoir été incorporés à d'autres produits ou transformés par un travail industriel. Tels sont, par exemple, les blés revendus

(1) Voir 2e partie, chap. V, Régime du *Transit*.

(2) Sur les détails de la législation française, voir plus loin, 2e partie, chap. V.

à l'étranger sous forme de farines, les fontes qui entrent dans les exportations de la métallurgie, et même les sels qui retournent à l'étranger mêlés à des produits conservés (beurres, viandes, etc.). Les manipulations ou transformations peuvent être autorisées dans des *zones franches* situées dans certains *ports*. Les zones franches sont des zones où les droits de douane ne sont pas perçus; les industriels qui y sont établis peuvent donc travailler en franchise, en vue de l'exportation. Mais, comme la ligne de douanes n'est que reculée, leurs produits fabriqués sont taxés quand ils entrent à l'intérieur du pays. Le régime des *ports francs* n'est donc favorable qu'aux industries qui se consacrent exclusivement à l'exportation et à celle des constructions navales.

On y a renoncé, en France, en raison des difficultés administratives qu'il soulève, et l'on y supplée en autorisant certaines industries à recevoir, sous des conditions de contrôle déterminées, leurs matières premières libres de droits, sauf à prouver qu'elles sont réexportées sous la forme de produits manufacturés. C'est ce que l'on appelle généralement le système de l'*admission temporaire* (1).

Fonctionnement économique et jeu du droit de douane. — Ce serait sortir du cadre de cet ouvrage que d'examiner ici les fondements rationnels du droit

(1) En certains cas, on emploie le procédé analogue du *drawback*. Sur la législation française relative à cette matière, consulter la 2e partie, chap. V.

de douane : il faudrait, pour cela, revenir sur la vieille controverse de la protection et du libre-échange, et discuter les problèmes les plus généraux de la politique commerciale. Nous n'aborderons pas davantage le problème posé d'une façon plus précise, mais encore trop vaste et trop abstrait, des effets du droit de douane sur la production, la consommation et la répartition des biens (1).

Mais il convient, croyons-nous, d'expliquer ici comment fonctionne, et dans quelle mesure joue le droit de douane, et d'exposer quelle est son influence immédiate sur les prix des marchandises taxées ; car l'application du tarif douanier donne lieu fréquemment, dans le public, à des conceptions erronées sur ce sujet.

On croit souvent que le montant du droit de douane s'ajoute nécessairement au prix de la marchandise importée, de telle sorte que la différence entre son prix à l'intérieur et son prix sur le marché extérieur soit précisément égale au droit lui-même. Ainsi, le droit sur les blés, en France, étant de 7 francs l'hectolitre, et le prix du blé à Londres, marché non protégé, étant par exemple de 17 francs, beaucoup de personnes concluent que le prix du blé, en France, sera de $17 + 7 = 24$ francs.

D'autres vont plus loin, et en tirent la déduction suivante : le prix s'établissant ainsi pour tout le blé

(1) Sur ces points, on peut consulter FONTANA-RUSSO, *Traité de politique commerciale*, trad. française, Giard et Brière, édit., Paris, et surtout l'excellent ouvrage de SCHÜLLER, *Schutzzoll und Freihandel*.

consommé en France, pour savoir ce que le droit de douane coûte au public, il ne suffit pas de multiplier le chiffre de 7 francs par le nombre d'hectolitres *importés*, *mais par le nombre total d'hectolitres consommés* dans le pays. Si, par exemple, nous importons 10 millions d'hectolitres, et que la production nationale en fournisse de son côté 100 millions, le public payant *chaque hectolitre* 7 francs plus cher qu'au dehors, ce n'est pas 70 millions, mais 770 millions que lui coûte le droit de douane.

En réalité, ces deux déductions sont parfois exagérées. Depuis que le droit de douane sur les blés a a été porté à 7 francs, l'écart entre le prix du blé en France et son cours à Londres n'a jamais été de 7 francs. C'est que, ici, la production du pays est suffisante pour sa consommation; l'importation ne dépasse généralement pas ce qui peut être réexporté sous le régime de l'admission temporaire, c'est-à-dire sans payer les droits; et, par conséquent, elle n'influe pas sur le cours. Le droit de douane, alors, *isole* simplement le marché intérieur du marché extérieur; et le prix, par suite de la concurrence entre les producteurs nationaux, reste inférieur au prix du produit importé, majoré du droit de douane. En ce cas, la protection accordée aux producteurs, ou, si l'on se place au point de vue opposé, la charge imposée aux consommateurs n'est pas aussi considérable qu'il semblerait au premier abord.

On doit reconnaître toutefois que, lorsque l'importation est l'élément essentiel de la consommation in-

térieure, la majoration du prix résultant du tarif est bien égale au droit de douane.

Il faut donc simplement retenir de ces observations que le droit de douane ne joue pas toujours intégralement, et que son jeu dépend de la part de l'importation dans la consommation du pays.

CHAPITRE II

TARIF AUTONOME ET TARIF CONVENTIONNEL

Douanes nationales et union douanière. — Tarif autonome et tarif conventionnel. — Traités de commerce et conventions commerciales. — Clause de la nation la plus favorisée, et clause dite de réciprocité.— Clauses accessoires. — Droits préférentiels. — Droits différentiels; tarifs de représailles; droits compensateurs; anti-dumping.

Douanes nationales et union douanière. — Les droits de douane frappent généralement les marchandises à l'entrée du territoire d'une nation, et les frontières douanières coïncident le plus souvent avec les frontières politiques. Ce sont même elles qui symbolisent en quelque sorte, aux yeux du public, l'unité économique de la nation.

Aujourd'hui, les douanes intérieures, c'est-à-dire les barrières douanières établies entre diverses parties d'un même État, ont disparu. Même dans les pays où une constitution d'un caractère fédératif laisse aux divers États qui composent la fédération une grande autonomie législative, le régime douanier fait partie des

attributions des pouvoirs fédéraux (Suisse, États-Unis, Canada, Australie, etc.).

Enfin, il arrive que des États *politiquement indépendants* suppriment entre eux toute barrière douanière, et opposent aux autres pays un tarif douanier commun. En ce cas, on dit qu'il y a *Union douanière*. Tels furent, à l'origine, les caractères du *Zollverein* allemand ; telle est encore à peu près la situation du Luxembourg dans le *Zollverein*, et celle de la principauté de Monaco par rapport à la France.

Tarif autonome et tarif conventionnel. — Traités de commerce et conventions commerciales. — En principe, les mesures de protection douanière sont prises par les divers États en vertu de leur souveraineté. Le régime douanier peut même être établi *purement et simplement* par une *loi* du pays : le tarif est alors absolument *autonome*.

Cependant, comme ces mesures sont de nature à intéresser les pays voisins — et bien souvent à entraver plus ou moins l'importation de leurs marchandises — un État qui les prendrait sans égard pour eux s'exposerait à des représailles. On est donc souvent amené à conclure des ententes, et à donner ainsi au tarif un caractère plus ou moins *conventionnel*.

La technique douanière présente actuellement deux types principaux de tarifs conventionnels : celui des *traités de commerce* proprement dits, et celui des *conventions commerciales*, telles que la France les pratique depuis 1892.

Les traités de commerce proprement dits sont conclus pour une *durée déterminée, et contiennent un tableau des droits, établis, après discussion, par les négociateurs des puissances en cause.* Aussi les dénomme-t-on souvent : traités *à tarif annexé.*

Au contraire, les conventions du type français supposent tout d'abord un *double tarif autonome*, c'est-à dire un double tarif établi par une loi, comportant un *maximum* et un *minimum*, et elles se bornent à accorder, en échange d'un traitement estimé équivalent, le tarif *minimum*, en tout ou en partie. En outre, elles sont simplement renouvelables d'année en année, par tacite reconduction, et peuvent être dénoncées pour l'année suivante.

Dans le premier système, la part de la convention dans l'élaboration du tarif est manifestement prépondérante: sans doute, le régime douanier a toujours pour fondement une loi douanière; mais le tarif qu'elle établit n'a guère d'autre but que de servir de base de négociations, et la conclusion de traités analogues les uns aux autres avec les diverses puissances ne tarde pas à lui substituer un véritable tarif conventionnel.

Au contraire, dans le second système, système français, l'autonomie du tarif est respectée autant que possible, puisque les conventions conclues, au lieu de fixer le taux des droits, se bornent à se référer à celui qui est inscrit au tarif minimum. Au lieu de dire : « je vous accorde, sur tel article, un droit de tant », le négociateur français se borne à dire : « je vous accorde notre minimum », — lequel se trouve

être actuellement de tant. En principe, le gouvernement peut donc élever à son gré le droit indiqué au tarif, pourvu qu'il continue à accorder le minimum.

Cependant, en fait, il arrive bien souvent que ce soit en considération du montant *actuel* du droit minimum que les négociateurs étrangers signent la convention. Le gouvernement français serait donc de mauvaise foi en relevant le tarif, comme il en a le droit strict; et il s'exposerait à une dénonciation immédiate de l'accord : il ne le fait donc pas, à moins d'être disposé à reviser entièrement son tarif, et à renouveler, s'il y a lieu, ses ententes avec les autres pays sur des bases différentes. Bien plus, il arrive parfois que les négociateurs étrangers exigent, pour signer la convention, que certains droits portés au tarif minimum soient abaissés préalablement ; en ce cas, le gouvernement français, s'il y consent, demande tout d'abord au parlement de voter la réduction convenue. On voit que, alors, la différence entre l'octroi du minimum légal et l'établissement par une entente directe d'un droit conventionnel se réduit à une simple formalité de procédure. Toutefois, il est vrai que l'on n'y a recours qu'à la dernière extrémité ; le tarif minimum fournit ainsi aux négociateurs français un point de retranchement solide.

Mais, au total, il ne reste entre la convention commerciale du type français et le traité de commerce proprement dit qu'une différence essentielle : elle est relative à la durée de l'accord. Tandis que le traité

vise à assurer, pendant un temps déterminé, la stabilité des débouchés extérieurs, nos conventions commerciales répondent surtout à la préoccupation de conserver la maîtrise de nos tarifs. Et nous la conservons, finalement, non pas tant parce que nous retenons, en principe, le droit de modifier le minimum concédé, mais parce que nous pouvons dénoncer l'accord, si c'est nécessaire, dans le délai d'un an.

La clause de la nation la plus favorisée et la clause dite de réciprocité. — Les traités ou conventions relatifs au commerce ne contiennent pas seulement la mention des droits convenus, ou le renvoi à un tarif légal. Ils contiennent, en outre, diverses clauses, parmi lesquelles figure le plus souvent celle dite *de la nation la plus favorisée*.

Sans insister sur ses origines historiques (1), on en trouve un exemple très net dans le célèbre traité franco-anglais de 1860, dont il sera reparlé plus loin :

(1) L'idée contenue dans la clause de la nation la plus favorisée se trouve, dès le seizième siècle, dans des traités de diverses puissances occidentales, notamment la France et l'Autriche, avec la Turquie. Mais on ne la trouve le plus souvent qu'avec de grandes restrictions jusque dans le milieu du dix-neuvième siècle, en raison des tendances ultra-protectionnistes qui prévalaient dans la politique commerciale jusqu'à cette époque. L'expression même apparaît dans un traité anglo-russe du 20 juin 1766 : « Les matelots, passagers et vaisseaux, tant Britanniques que Russes... seront reçus et traités *comme la nation la plus favorisée* » (Cité par GRUNZEL, *System der Handelspolitik*, 1re éd., p. 469).

« Chacune des deux Hautes Puissances contractantes s'engage à faire profiter l'autre Puissance de toute faveur, de tout privilège ou abaissement dans les droits à l'importation des articles mentionnés dans le présent traité *que l'une d'elles pourrait accorder à une tierce puissance.* »

Puis, avec plus de précision encore, nous la retrouvons, par exemple, dans le traité de 1865 entre le Zollverein et la Belgique :

« Toute faveur, immunité, réduction de tarif que l'une des Hautes Parties contractantes accordera à une Tierce Puissance sera *immédiatement et sans condition* étendue à l'autre. »

Depuis cette époque, la clause de la nation la plus favorisée est devenue une clause de style dans presque tous les traités ou conventions relatifs au commerce.

Quelle est, au juste, sa signification, son but et sa portée ?

Sa signification, tout d'abord, est claire : voici deux puissances qui se mettent d'accord pour régler leurs relations commerciales ; chacune d'elles sera amenée, dans la suite, à les régler également avec d'autres puissances ; si elle leur concède des avantages plus grands qu'elle ne l'avait fait pour la première, celle-ci en aura le bénéfice de plein droit.

Le but d'une telle disposition est très simple ; les représentants d'une puissance qui viennent de conclure un traité avec une nation voisine se disent : « Nous venons de faire des concessions en vue d'obtenir, par exemple, des réductions de droits qui ou-

vrent un débouché à certains de nos produits ; si notre co-contractant vient à consentir une réduction plus grande encore à un pays qui exporte des produits similaires, nous risquons d'être supplantés sur un marché que nous avons voulu nous ouvrir. » La clause de la nation la plus favorisée évite aux négociateurs la crainte de voir leur œuvre détruite, et les concessions consenties par eux accordées en pure perte.

Quant à la portée de cette clause, elle est plus complexe : car elle est naturellement stipulée d'une façon réciproque ; et, si elle assure à chacun des contractants une garantie nécessaire, elle le lie non seulement vis-à-vis de sa contre-partie, mais en quelque sorte vis-à-vis des tiers. En effet, elle l'oblige à tenir compte de toute la série des engagements réciproques que les diverses nations ont les unes avec les autres : on nous a concédé la clause de la nation la plus favorisée ; c'est fort bien ; car, ainsi, nous ne risquons plus d'être évincés d'un marché que nous avons conquis moyennant des sacrifices. Mais, nous aussi, nous avons accordé cette clause : aussi, désormais, hésiterons-nous à consentir à une autre puissance des avantages plus grands qu'à la première, car celle-ci en bénéficierait gratuitement. Et cependant cela peut nous empêcher d'obtenir certaines concessions que nous désirons.

Bien plus, notre contre-partie a aussi accordé cette clause aux autres puissances dans des traités antérieurs. De sorte que les sacrifices que nous consentons actuellement pour obtenir des droits moins élevés vont profiter gratuitement à certains de nos

concurrents ; en voulant nous ouvrir un marché, nous allons le leur ouvrir également. C'est précisément ce qui vient d'arriver avec la récente convention franco-canadienne; nous avons obtenu, en faisant des sacrifices, un abaissement des droits sur les soieries; mais cet abaissement profite gratuitement à l'industrie suisse, ce pays ayant, en vertu d'un traité ancien, les droits de la nation la plus favorisée sur le marché canadien.

En dépit de ces inconvénients, on continue généralement à insérer dans les traités et conventions la clause de la nation la plus favorisée, en raison de l'importance capitale de la garantie qu'elle donne. Les pays contractants se trouvent ainsi gênés dans leurs négociations ultérieures ; mais, du moins, ils ont la certitude de n'avoir pas fait de concessions en pure perte.

Un revirement se manifeste, cependant, parfois, tout au moins dans la doctrine, en faveur d'une clause un peu différente qui se rattache, dans l'ensemble, à une tradition assez ancienne, la clause dite de *réciprocité*. On la trouve notamment dans le célèbre traité Methuen, conclu entre l'Angleterre et le Portugal, en 1703. On la trouve aussi dans un traité conclu entre la France et les États-Unis le 6 février 1778.

La voici, telle qu'elle résulte tout d'abord du texte de ce dernier traité :

« Le Roi Très-Chrétien et les États-Unis s'engagent mutuellement à n'accorder aucune faveur particulière à d'autres nations, en fait de commerce et de naviga-

tion, qui ne devienne aussitôt commune à l'autre partie ; et celle-ci jouira de cette faveur *gratuitement*, *si la concession est gratuite*, *ou en accordant la même compensation*, *si la concession est conditionnelle* (1). »

On trouve de la même clause une formule plus précise dans le traité conclu entre les États-Unis et la Belgique, le 10 novembre 1845 :

« La concession ou faveur sera accordée gratuitement, si elle l'a été gratuitement aux autres États, et moyennant la même compensation *ou son équivalent*, si elle était conditionnelle. »

On voit que la clause dite de réciprocité a ceci de commun avec la clause de la nation la plus favorisée qu'elle garantit le pays contractant contre une éviction du marché qu'il a voulu s'ouvrir, en l'assurant que toute concession nouvelle faite à une autre puissance pourra lui être étendue ; mais elle en diffère en ce que ce bénéfice ne sera octroyé qu'en échange d'avantages équivalents, toutes les fois — et c'est bien la règle — que la concession nouvelle n'aura pas été accordée à de tierces puissances d'une façon purement bénévole. On évite ainsi toute concession *gratuite* résultant de traités postérieurs.

Clauses accessoires. — En général, les traités ou conventions relatifs au commerce contiennent tout d'abord, comme nous l'avons vu, soit un tableau des

(1) Cité d'après GRUNZEL, *System der Handelspolitik*, 1re éd., p. 464.

droits convenus, soit une référence à un tarif déterminé. La référence peut porter sur un tarif légal — comme le minimum français par exemple — ou sur un tarif conventionnel, résultant de traités antérieurs. Dans ce dernier cas, le traité ou la convention se borne fréquemment à stipuler la clause de la nation la plus favorisée ; il est manifeste, en effet, que, par cette clause, la puissance signataire obtient tous les avantages présents et futurs résultant des accords entre le co-contractant et les autres puissances ; c'est même la généralisation de cette clause qui a abouti, pour les pays qui n'ont pas de tarif minimum fixé par la loi, à un tarif conventionnel global s'appliquant à toutes les nations étrangères avec lesquelles ils ont traité.

Cependant les traités de commerce, ou les conventions commerciales, contiennent aussi d'autres clauses.

Aux dispositions sur le commerce s'ajoutent souvent des dispositions relatives à la *navigation*. Leur fréquence dans les anciens traités leur a même souvent valu la dénomination de « traités de commerce et de navigation ». Ces dispositions visent les conditions dans lesquelles les navires des pays contractants peuvent fréquenter leurs ports maritimes respectifs.

Leur importance a beaucoup diminué depuis que l'usage s'est généralisé de recevoir les navires portant des pavillons étrangers sur le même pied que les navires nationaux. Il en est de même des clauses relatives au trafic sur les canaux et rivières. Mais celles

qui se rapportent aux *tarifs de chemins de fer* commencent à se développer.

En raison des tendances de la législation contemporaine, qui assimile presque complètement les étrangers aux nationaux en matière de commerce et d'industrie (établissement d'étrangers dans le pays, introduction de sociétés étrangères, etc.), les dispositions qui se trouvent dans les traités de commerce ne font généralement que confirmer un usage constant. Cependant, les clauses relatives aux *voyageurs de commerce* y tiennent une place plus considérable, quand elles ne font pas l'objet de conventions spéciales. Elles ont pour but notamment d'accorder aux voyageurs des facilités pour l'introduction des échantillons ; mais, en revanche, certains pays exigent des cartes d'identité, et subordonnent l'usage des facilités consenties à l'accomplissement de formalités rigoureuses. Il y a aussi des pays qui imposent une taxe sur les représentants de commerce étrangers ; ces taxes ont souvent donné lieu à de vives protestations de la part des intéressés, et des négociations sont pendantes entre divers États pour assurer à leurs voyageurs respectifs des conditions de traitement réciproques.

Les traités de commerce récents peuvent contenir aussi des dispositions relatives non seulement *à la propriété industrielle*, mais même à la *protection légale des travailleurs ;* celles-ci font cependant plutôt l'objet de *traités spéciaux* (1).

(1) Cf. A. Métin, *les Traités ouvriers*. Paris, A. Colin, 1908.

Ils contiennent aussi parfois des accords relatifs soit *aux formalités douanières*, soit à la *police de la frontière, soit au régime sanitaire* (afin d'éviter que des mesures sanitaires ne tournent à une prohibition déguisée de certaines importations) ; enfin, on voit, depuis quelques années, se propager la *clause d'arbitrage*, qui tend à soumettre les divergences d'interprétation que soulèvera le traité lui-même, non plus à la diplomatie des peuples contractants, mais à un tribunal arbitral, dont la composition et le siège sont déterminés par avance (1).

Parmi ces diverses dispositions accessoires, il en est qui peuvent, elles-mêmes, faire l'objet de la clause de la nation la plus favorisée. C'est ainsi que l'article 11 du traité de Francfort, après avoir stipulé que la France et l'Allemagne prendront désormais « pour base de leurs relations commerciales le traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée », ajoute, au paragraphe suivant :

« Sont compris dans cette règle les droits d'entrée et de sortie, le transit et les *formalités douanières*, *l'admission et le traitement des sujets des deux nations et de leurs agents*. »

Droits préférentiels. — L'étude qui précède des lois douanières et des traités de commerce suffit à mon-

(1) Cette clause apparut tout d'abord en 1892 dans divers traités de l'Italie, de la Suisse, des Pays-Bas, et elle s'est généralisée dans les traités conclus en 1904-1905 entre les pays de l'Europe centrale.

trer que, en matière de politique commerciale, les relations d'une nation avec les diverses autres puissances ne sont pas soumises à une règle uniforme. Les négociations successives de chaque pays avec les autres aboutissent, sous des formes variées, à des traitements différents : aux uns, on accorde les conditions les plus favorables sur tous les points, à d'autres on ne concède que des réductions partielles; à d'autres enfin, on oppose des barrières douanières particulièrement élevées.

Cependant, la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée tend à faire bénéficier les nations qui jouissent de traités antérieurs des avantages accordés successivement à de tierces puissances. En d'autres termes, cette clause empêche une nation de réserver le bénéfice *exclusif* de certaines faveurs douanières à un seul pays.

Néanmoins, en certain cas, on voit un traité ou un acte unilatéral établir, en faveur des produits ayant une certaine origine un tarif *préférentiel*, c'est-à-dire un tarif plus favorable que ceux qui s'appliquent aux produits ayant toute autre origine. Si le tarif préférentiel résulte d'un traité entre deux États absolument indépendants, il ne peut conserver son caractère que si la clause de la nation la plus favorisée a été écartée, dans les conventions avec les tierces puissances, pour tous les points qu'il vise. Tel est le cas du régime préférentiel établi réciproquement entre le Portugal et l'Espagne par le traité du 27 mars 1893.

Il arrive aussi qu'un tarif de ce genre soit établi

dans les relations entre une métropole et ses colonies. Ainsi, plusieurs colonies anglaises, quoique jouissant de la plus complète autonomie en matière de tarif, ont pu concéder un tarif préférentiel en faveur de la Grande-Bretagne (1). Le Canada accorde depuis 1896 aux produits anglais une réduction, qui, en 1900, a été portée à 33 1/3 p. 100 ; à la suite de la conférence coloniale tenue à Londres en 1902, l'Union Sud-Africaine a accordé à son tour la franchise aux produits anglais qui n'eussent pu être frappés de plus de 2 1/2 p. 100 par le tarif, et une réduction de 25 p. 100 aux autres. A son tour, la Nouvelle-Zélande a, par une loi de 1903, élevé de 20 p. 100 les droits sur toutes les marchandises non britanniques.

Enfin, les États-Unis, qui n'emploient pas la clause de la nation la plus favorisée, se trouvent naturellement dans les meilleures conditions pour faire du système des droits préférentiels un usage étendu ; et leur politique ne tend à rien moins qu'à placer les autres États américains dans une situation de dépendance économique à leur égard qui rappelle un peu celle des colonies vis-à-vis d'une métropole. C'est ainsi que, dans leur traité du 17 décembre 1903, avec Cuba, ils ont, en échange d'une réduction de 20 p. 100 accordée à certains produits cubains, et notamment aux sucres, obtenu des réductions de 25, 30 et même 40 p. 100 pour leurs articles.

(1) L'Allemagne cependant a protesté, au nom de la clause de la nation la plus favorisée, et il en est résulté, entre l'empire allemand et le Canada, une guerre de tarif qui n'a pris fin qu'en 1910.

Ils ont, de même, obtenu du Brésil, depuis 1904, un tarif préférentiel pour un certain nombre de leurs produits.

Droits différentiels. Tarifs de représailles. Droits compensateurs. Anti-dumping. — Les régimes douaniers comportent normalement deux séries de tarifs (1): d'une part un tarif minimum ou un tarif conventionnel, de l'autre un tarif général, sensiblement plus élevé, qui constitue le plus souvent une menace plutôt qu'une protection.

En fait, on applique bien rarement le tarif général, dans son ensemble, à une nation étrangère ; ce tarif est destiné à servir de moyen de négociation, et on ne l'inflige guère qu'à un pays avec lequel il y a eu rupture. Son application intégrale constitue donc déjà, pour ainsi dire, une mesure de guerre.

Cependant, on établit parfois, dans un but d'intimidation ou de représailles, un troisième tarif, supérieur au tarif général, sur les produits d'une nation avec laquelle les négociations ont été rompues : c'est ce qui a eu lieu, de part et d'autre, lors de la guerre douanière entre la France et la Suisse, après 1893, et en cette même année, entre l'Allemagne et la Russie, puis en

(1) Toutefois l'Angleterre a un seul tarif, d'ailleurs très libéral, et la Belgique insère également dans son tarif unique les droits résultant des conventions qu'elle fait avec les puissances étrangères. Quant au Portugal, depuis 1892, il n'a qu'un tarif et n'a pas fait, pendant de longues années, de traités de commerce.

1894, entre l'Allemagne et l'Espagne. Jusqu'en 1910, le Canada a infligé à l'Allemagne un droit de rétorsion de 33 1/3 p. 100.

Pour donner au gouvernement des armes plus efficaces, beaucoup de lois douanières l'autorisent à appliquer ces mesures de représailles de sa propre autorité — chez nous, par voie de décret —, sauf ratification ultérieure du Parlement.

En dehors de ces droits de représailles, des taxes différentielles peuvent être établies dans un but de *compensation*. Supposons une marchandise frappée, d'après notre tarif, d'un droit de 5 francs ; cette marchandise reçoit, dans son pays d'origine, une prime d'exportation de 5 francs également : l'effet de notre législation douanière se trouve annulé par celui d'une législation étrangère. Si nous voulons éviter qu'il en soit ainsi, il nous faut ajouter une taxe égale au montant de la prime,

Les États-Unis eurent précisément recours à ce procédé à l'encontre des sucres européens qui recevaient des primes d'exportation, jusqu'au moment où la conférence de Bruxelles (1902) mit fin à ce régime (1).

Cependant, un cas plus délicat se présente aujourd'hui : c'est celui où la prime qu'il s'agit de neutraliser n'est pas accordée d'une façon notoire, mais où elle résulte d'ententes d'ordre privé, et plus ou moins secrètes. On sait que les cartels ou syndicats de pro-

(1) Voir plus loin, chap. VII.

ducteurs, tels qu'ils se sont constitués principalement en Allemagne, ont pour but essentiel d'assurer à leurs adhérents un prix de vente rémunérateur. Mais, s'il leur est loisible de déterminer ce prix sur le marché intérieur, qui leur est pour ainsi dire réservé par leur tarif douanier, il n'en est pas de même à l'étranger. Là, au contraire, ils ne peuvent vendre qu'à la condition de supporter les droits de douane qu'on leur oppose. Or, bien des industries ont un intérêt capital à élargir leurs débouchés, ne serait-ce que pour régulariser leur débit ; et l'organisation du cartel permet de prélever, sur les bénéfices résultant du haut prix de vente obtenu à l'intérieur du pays, une masse qui sera répartie, sous forme de primes, à ceux des adhérents qui dirigent leur excédent de production sur l'étranger. Cette pratique est ce que l'on appelle aujourd'hui le *dumping*.

Pour y obvier, certaines législations récentes, notamment la législation douanière française de 1910, autorisent le gouvernement à frapper les produits qui bénéficieront, dans leur pays d'origine, d'une prime directe ou *indirecte* à l'exportation, de droits compensateurs égaux au montant de cette prime.

Cette disposition — appelée dans le jargon douanier *anti-dumping clause* — est évidemment nécessaire pour assurer le respect du tarif établi. Mais on ne doit pas se dissimuler que, en raison de la difficulté de prouver l'existence d'une prime indirecte, elle est d'une application délicate.

CHAPITRE III

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DOUANIÈRE JUSQU'A LA FIN DU DIX-NEUVIÈME SIÈCLE

I. — L'ancien régime : mercantilisme et prohibition; le traité d'Eden (1786); le pacte colonial.

II. — Les trois grandes phases de la politique douanière européenne au dix-neuvième siècle : 1° de la Restauration à 1860 : prépondérance de la protection; premières manifestations des tendances libre-échangistes : Cobden et Bastiat; formation du Zollverein; 2° la période des traités de commerce à tendances libre-échangistes (1860-1880); 3° le retour à la protection : A. Les nouveaux tarifs (1878-1881); le tarif français de 1881; guerre douanière avec l'Italie. B. Les réformes de 1891-1892 : les traités de l'Europe centrale; le tarif de 1892 en France; guerre douanière avec la Suisse; l'accord avec l'Italie.

III. — Aperçu de l'évolution douanière en Amérique : la politique douanière aux États-Unis et au Canada.

I. — L'ancien régime : mercantilisme et prohibition ; le traité d'Eden (1786) ; le pacte colonial. — On sait que la politique commerciale de l'ancien régime fut dominée, dans tous les pays, par des conceptions

étroitement *mercantilistes*. Que ce fût à proprement parler la préoccupation d'acquérir du numéraire par les échanges avec l'extérieur, ou l'idée plus simple de « vendre plus qu'on n'achète », ou encore le désir de stimuler la production nationale — trois politiques qui correspondent aux trois formes principales du mercantilisme — la tendance générale était celle d'un protectionnisme outrancier.

A vrai dire, les droits de douane ne se dégagèrent qu'assez lentement des autres taxes indirectes, et la persistance des douanes intérieures atteste l'importance de leur caractère fiscal. Cependant, la combinaison de *prohibitions* très nombreuses avec des taxes très complexes d'entrée, de sortie (1), et de transit constitue un système, qui tend non seulement à protéger le marché national, mais à réaliser un certain *isolement* économique du pays.

Cette politique fut celle de Cromwell, auteur du célèbre « Navigation Act » du 9 oct. 1651, celle de Colbert, auteur des tarifs de 1664 et 1667 (2); au dix-huitième siècle, ce fut encore celle de Joseph II

(1) Les droits ou prohibitions de sortie avaient souvent pour but de préserver les consommateurs nationaux : c'est ainsi qu'on interdisait l'exportation des céréales, par crainte des disettes. Parfois aussi le gouvernement empêchait l'exportation de certaines matières premières, afin de conserver à la nation le monopole d'une fabrication industrielle : telle fut, en Angleterre, la prohibition d'exporter la laine.

(2) Sur la politique douanière de Colbert, on peut consulter les excellents articles de M. Arnauné (*Annales des sciences politiques*, 15 janvier et 15 mars 1910).

et de Marie-Thérèse, en Autriche, celle de Frédéric II, en Prusse.

Conséquemment, les traités de commerce furent, jusqu'à la fin du dix-huitième siècle, relativement peu nombreux, et de portée restreinte (1). Il convient toutefois de rappeler le célèbre traité Methuen, entre l'Angleterre et le Portugal, que nous avons déjà mentionné.

Enfin, en 1786, avec le traité d'Eden, entre la France et l'Angleterre, on peut croire à une orientation nouvelle, et vraiment moderne, de la politique commerciale. Aux prohibitions ce traité substituait en effet, entre les deux pays, de simples droits, d'ailleurs modérés. Cette politique fut tout d'abord généralisée par la Constituante, qui réalisa la suppression des douanes intérieures et l'établissement d'un tarif uniforme, d'ailleurs très libéral, vis-à-vis de l'extérieur (Lois des 15 mars et 22 août 1791). Les prohibitions, sans disparaître complètement, étaient réduites à un petit nombre, et les droits étaient généralement inférieurs à 20 p. 100 *ad valorem*.

Mais, la guerre avec l'Angleterre (1793), puis le Blocus continental (1806-1814) mirent fin à cette politique libérale. Quant aux colonies, elles formaient un marché exclusivement réservé à la métropole ; elles ne pouvaient acheter et vendre qu'à la métropole, et les transports devaient s'effectuer sous le pavillon national. C'est ce que l'on appelle le régime du pacte

(1) Voir cependant le deuxième article de M. Arnauné.

colonial. (Voir, sur son application en France, 2e partie, chap. IV.)

II. — **Les trois grandes phases de la politique douanière au dix-neuvième siècle.** — On peut diviser l'histoire de la politique douanière européenne, depuis la fin des guerres de la Révolution et de l'Empire, en trois grandes phases : 1° une première période de politique très rigoureusement protectionniste, marquée cependant par la formation du *Zollverein* allemand ; 2° l'époque des traités de commerce à tendances libre-échangistes (1860-1880) ; 3° le retour à la protection.

Première phase. — On peut dire, d'une manière générale, que, au début du dix-neuvième siècle, l'Europe ne s'était pas encore dégagée de la politique mercantiliste à tendances prohibitives qui avait caractérisé les deux siècles précédents. La France, qui, comme nous venons de le voir, avait semblé vouloir inaugurer une politique moderne, revenait, avec la Restauration, au régime des prohibitions nombreuses et des droits élevés (1). Le Blocus continental avait, en effet, stimulé la création, sur le continent, de nouvelles industries, qui demandaient une protection spéciale. D'autre part, la Restauration entendait favoriser les propriétaires fonciers. C'est à cette époque que fut introduit, en France, le système de *l'échelle mobile*, emprunté à la législation anglaise (2). Ce système,

(1) La loi du 8 avril 1816 prohibait notamment un grand nombre d'articles réputés de fabrication anglaise.

(2) Le système datait, en Angleterre, du seizième siècle.

qui semblait concilier, dans une certaine mesure, les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs, consistait à graduer la taxe douanière en raison inverse du mouvement des prix à l'intérieur : le droit de douane étant établi à un certain taux pour un certain prix du blé, si ce prix baissait d'un franc, le droit s'élevait automatiquement d'un franc (1).

La législation douanière des États allemands était plus indécise, les uns cherchant à appliquer rigoureusement un système prohibitif, les autres étant contraints, par l'exiguïté de leur territoire et le peu de variété de leurs productions, de laisser entrer plus facilement les marchandises étrangères. Cependant, des groupements ne tardèrent pas à s'opérer, d'une part, au Nord, autour de la Prusse, d'autre part, au Sud, entre la Bavière et le Würtemberg (1828). Ces deux groupements s'unirent en 1829, et obligèrent finalement les États du Centre à adhérer (1834). Ce fut

(1) La loi du 16 juillet 1819, qui introduisit en France le système anglais de l'échelle mobile, établissait d'abord une taxe fixée à 0 fr. 25 par hectolitre de blé, s'il était importé par navire français, et à 1 fr. 25, s'il était importé par un navire étranger. Cette taxe s'appliquait, suivant les régions, lorsque le prix était de 23,21, ou 19 francs ; le pays avait été, à cet effet, divisé en trois zones ; car, en raison de l'imperfection des moyens de communication, on ne pouvait adopter un prix uniforme pour toute l'étendue du territoire. C'est sur cette première base que s'ajoutait la surtaxe de 1 franc pour chaque franc de baisse. Puis, au-dessous de 20,18 et 16 francs, l'importation était prohibée. La répartition des zones et les prix de base furent modifiés en 1821, puis le régime disparut en 1861.

la première constitution du fameux *Zollverein*, prélude économique de l'unité politique de l'Allemagne, sous l'hégémonie de la Prusse (1).

Si la protection à outrance fut le caractère dominant de cette période, il faut noter toutefois que, dans les divers pays de l'Europe, des tendances *libre-échangistes* commencèrent à se faire jour. Déjà depuis la fin du dix-huitième siècle, les économistes que nous qualifions aujourd'hui de classiques, Adam Smith, puis Ricardo, J.-B. Say, etc., s'étaient prononcés contre tout ce qui pouvait entraver la liberté de la production et des échanges, et notamment contre les entraves douanières. Peu à peu ces idées théoriques se répandirent parmi les publicistes et les hommes politiques.

Ce fut tout d'abord en Angleterre que le mouvement se dessina. Dès 1824 et 1825, le ministère Huskisson fit disparaître un certain nombre de prohibitions, et abaissa quelques taxes douanières. Cette initiative fut d'abord impopulaire, mais les tendances libre-échangistes ne tardèrent pas à trouver un stimulant dans les conditions de la vie économique propre à l'Angleterre. Les droits sur les blés, établis au profit d'un petit nombre de gros propriétaires fonciers, constituaient une lourde charge pour la population industrielle, qui devenait de plus en plus nombreuse.

(1) L'Autriche, qui, depuis 1848, avait fait des démarches en vue de son admission dans le *Zollverein*, et avait même conclu en 1853 un traité dans ce but avec la Prusse, s'en est trouvée définitivement exclue par les événements de 1866.

D'autre part, l'industrie de la Grande-Bretagne avait alors une très grande avance sur celle des autres nations. Son premier souci était donc, non pas de protéger le marché intérieur contre une concurrence inexistante ou inégale, mais de s'ouvrir des débouchés au dehors. Le courant d'idées qui devait aboutir à une politique libre-échangiste fut donc, comme l'a observé M. Cauwès (1), grandement secondé par les intérêts particuliers qu'y devaient trouver, à cette époque, le commerce et l'industrie britanniques.

Ce fut en 1838 que *Richard Cobden* fonda à Manchester l'*Anti-Cornlaw league*, ligue contre les droits sur les blés. En 1843, cette ligue organisa de nombreux meetings à Londres. En 1844, la Chambre des communes fut saisie d'une proposition de loi tendant à l'abolition des droits sur les blés, bien que ceux-ci, toujours soumis au régime de l'échelle mobile, eussent été abaissés en 1842 (2). Enfin, le projet, accepté par *Robert Peel*, qui portait la suppression de l'échelle mobile à partir de 1849, et la réduction du droit à 1 shilling par quarter (3), fut voté le 26 juillet 1846. Le gouvernement de Robert Peel fit abroger également, en 1851, le célèbre *Navigation Act* de Cromwell; il abolit la plupart des prohibitions industrielles,

(1) P. Cauwés, *Cours d'économie politique*, 4 vol., 1893.

(2) Les droits qui, depuis 1828, étaient de 1 shilling lorsque le quarter valait 73 shillings s'élevait, par une longue série, jusqu'à 36 sh. 8 d. quand son prix descendait à 51 shillings. En 1842, ils ne s'élevaient plus que jusqu'à 20 shillings.

(3) Ce droit a totalement disparu en 1869.

et supprima ou réduisit les droits sur les tissus.

En France, les prohibitions établies par la loi de 1816, et maintenues par les autres lois de la Restauration, furent en partie levées, et bien des taxes atténuées par les lois de 1834, 1836 et 1841. Puis, un certain courant d'idées se manifesta en faveur du libre-échange. *Frédéric Bastiat*, après avoir fait connaître, par son livre *Cobden et la ligue* (1845), l'action des *free traders* anglais, fonda le journal *le Libre-échange*. Le mouvement d'opinion libre-échangiste eut quelque importance à Bordeaux, en raison des rapports étroits qui existaient entre cette place de commerce, désireuse de développer ses débouchés, et l'Angleterre, où se trouvait sa meilleure clientèle.

Cependant, si les économistes officiels, tels que Michel Chevalier, appuyaient ces tendances nouvelles de leur autorité, elles n'aboutirent en rien à une agitation comparable à celle qui se produisait en Angleterre. Les circonstances étaient, d'ailleurs, bien différentes : notre industrie, plus jeune et moins puissante que l'industrie anglaise, avait beaucoup plus besoin de protection ; d'autre part, la protection agricole couvrait un plus grand nombre de producteurs, et était beaucoup moins lourde pour les consommateurs.

Il se produisit même, en 1845, un revirement protectionniste, et, « finalement notre tarif, avant 1860, contenait encore une foule de prohibitions absolues, parmi lesquelles figuraient les fils et tissus de laine ou de coton, les vêtements confectionnés, les peaux et ouvrages en cuir, la coutellerie, les ouvrages en métaux,

les fers forgés, les sucres raffinés, les savons communs, les produits chimiques non dénommés, les verres et cristaux, certaines poteries, les voitures suspendues, les bâtiments de mer, etc. En outre, la grande majorité des autres articles étaient frappés de droits équivalents à une prohibition (1). »

Dans les autres pays de l'Europe continentale, le courant d'idées libre-échangiste n'avait pas abouti davantage à des réalisations.

Deuxième phase. — Aussi fut-ce, comme on l'a dit, par une sorte de coup d'État économique que le libre-échange passa des Iles britanniques sur le continent, grâce au traité franco-anglais de 1860 ; puis il s'y propagea par toute une série de traités analogues, signés dans les années qui suivirent, entre les puissances européennes.

Napoléon III, qui s'était laissé personnellement convertir par Richard Cobden et Michel Chevalier, fit longuement connaître, « par une lettre impériale du 5 janvier 1860, sa résolution de supprimer les prohibitions, les droits sur la laine et les cotons, de réduire les droits sur les sucres, et *de conclure des traités de commerce* avec les puissances étrangères. Peu après, le 23 janvier, fut signé le traité de commerce avec l'Angleterre, négocié dans le plus grand secret par MM. Rouher, Baroche et Gladstone (2) ».

Prenant texte de la constitution, qui l'autorisait à

(1) Paul Cauwès, *op. cit.*
(2) Cauwès, *op. cit.*

conclure des traités de commerce, l'empereur imposa un remaniement des droits de douane dans le sens du libre-échange, en substituant au tarif voté par les chambres des tarifs conventionnels, annexés aux traités conclus avec les puissances étrangères.

Le traité du 23 janvier 1860 ne fixait pourtant pas le taux des droits qui seraient appliqués aux produits français et anglais. Du côté français, on se bornait à supprimer les prohibitions, et à les remplacer par des droits qui ne dépasseraient pas 30 p. 100 *ad valorem* jusqu'en 1864, et 25 p. 100 après cette date.

Avant de déterminer le montant de ces taxes, le gouvernement impérial fit une vaste enquête pour consulter le commerce et l'industrie ; mais, comme l'empereur, dans des entretiens particuliers, avait promis des concessions bien plus grandes encore que ne le laissait entrevoir le traité, les négociateurs français durent accorder dans les conventions additionnelles qui suivirent, des droits fort inférieurs à la limite prévue de 30 p. 100. « Ce fut une taxation très faiblement protectrice de 8 à 10 p. 100 pour les filés, d'environ 15 p. 100 pour les tissus de lin, de coton ou de laine (puis de 10 p. 100 pour ces derniers à partir de 1864). Quant aux fers, la convention primitive fixait un droit de 7 francs par quintal, abaissé ultérieurement à 6 francs. L'Angleterre nous concédait, en retour, des réductions sur les vins et eaux-de-vie, l'admission en franchise d'un certain nombre de produits agricoles et d'articles de Paris, etc. (1). »

(1) CAUWÈS, *op. cit.*

La France et l'Angleterre s'efforcèrent aussitôt de conclure des traités semblables avec les autres puissances. Un traité franco-belge fut signé dès 1861.

Diverses circonstances favorisèrent d'ailleurs l'extension rapide de ce régime nouveau à travers l'Europe. La Prusse, en prenant la tête du *Zollverein*, en avait écarté l'Autriche ; mais elle avait été obligée de signer, sur les instances des États du Sud, un traité par lequel un régime préférentiel, accordant des réductions de 25 à 50 p. 100, était établi entre le *Zollverein* et l'Autriche. Or, la signature de traités qui comporteraient la clause de la nation la plus favorisée allait permettre d'évincer l'Autriche de sa situation privilégiée. C'est ainsi que, sur l'initiative de la Prusse, le *Zollverein* conclut, dès 1867, un traité de commerce avec la France.

Puis, le gouvernement français fit des traités analogues avec l'Italie — la même année —, avec la Suisse en 1864, avec la Suède, la Norvège, les Villes Hanséatiques, les Pays-Bas et l'Espagne en 1865, avec le Portugal et l'Autriche en 1866.

Il en fut de même entre la plupart des autres pays d'Europe (1). Ainsi, ils ne tardèrent pas à se trouver liés les uns aux autres par tout un réseau de traités : et, comme tous ces traités contenaient la clause de la nation la plus favorisée, le bénéfice des dernières

(1) La Russie cependant ne fut pas entraînée dans le mouvement général, mais son tarif de 1865 substitua une protection modérée à un système de prohibitions.

concessions accordées revenait à l'ensemble des puissances. Les régimes douaniers de l'Europe se trouvèrent donc dominés, à cette époque, par une sorte de tarif conventionnel commun, d'autant plus modéré que, pour chaque catégorie d'articles, le droit qui s'appliquait finalement à toutes les nations avait été obtenu par celle qui avait exigé le maximum de réduction.

Troisième phase : Le retour à la protection. — 1° *Les nouveaux tarifs* (1878-1881). *Le tarif français de* 1881. *La guerre douanière avec l'Italie.* — Les traités de commerce qui avaient été signés, dans toute l'Europe, entre 1860 et 1866, arrivaient à leur terme vers 1878. Le régime à tendances libre-échangistes qu'ils avaient généralisé n'avait été, en somme, voulu qu'en Angleterre. En France, il n'avait été réalisé que par surprise, et l'on peut dire qu'il s'était propagé en Europe par une sorte de contagion. Aussi l'opinion ne se montra-t-elle généralement pas favorable à leur renouvellement.

Dans la plupart des pays d'Europe, on éprouva le besoin de donner au régime douanier des bases nouvelles (1).

Cependant, la remise en vigueur des anciens tarifs généraux eût ramené l'Europe à un régime vraîment archaïque, avec des prohibitions nombreuses et des droits souvent prohibitifs. A partir de 1876 environ,

(1) Pour toute cette période, on trouve de nombreux et précieux renseignements dans l'ouvrage cité de M. Cauwès, pp. 734 et suiv. de la 2e édition.

on commence donc, un peu partout, à remanier les tarifs dans un sens plus moderne.

En France, la revision s'effectua tout d'abord dans un esprit très libéral. « Si l'industrie française, disait l'exposé des motifs du projet déposé au parlement français en 1878, à l'exemple de celle de tous les pays, a eu besoin de la prohibition et des droits élevés pour naître et acquérir des forces, elle a pu, cependant, s'affranchir successivement des liens de la protection, et supporter sans péril un régime commercial de plus en plus libéral. » En conséquence, le gouvernement proposait de prendre pour base du nouveau régime le tarif conventionnel lui-même, sauf une majoration de 24 p. 100 sur le taux de ce tarif pour certains produits.

Cependant, de tous côtés, les tarifs adoptés attestaient un revirement en faveur du protectionnisme : Espagne et Russie (1877), Italie (loi du 30 mai 1878), Autriche-Hongrie (loi du 27 juin 1878), Roumanie (1878), Suisse (loi du 20 juin 1879), Grèce (1879), Allemagne (loi du 15 juillet 1879). L'Allemagne, notamment, consacrait de très notables majorations de droits, et taxait des produits préalablement admis en franchise (céréales, bétail, fers, etc.). Ce revirement ne s'explique pas seulement par un retour offensif de cet instinct qui pousse à la protection, mais aussi par des faits susceptibles de modifier les conditions de la vie économique. On souffrait alors de cette dépression des prix qui s'était fait sentir après la crise de 1873, et qui attestait, en Angleterre tout au moins, une sur-

production industrielle. Les États-Unis, qui fermaient de plus en plus leur marché, commençaient à rivaliser avec l'industrie européenne. En outre, l'ouverture de vastes espaces à la culture extensive des céréales et à l'élevage, jointe à l'abaissement des frets, soumettait l'agriculture des pays d'Europe à une concurrence dangereuse, tendant, là encore, à l'avilissement des prix.

Il fallut, en France aussi, tenir compte de l'évolution douanière des pays voisins et de ces faits nouveaux. Aussi, entre le dépôt, par le gouvernement, du projet que nous avons mentionné (21 janvier 1876), et le vote définitif de la loi douanière du 7 mai 1881, notre politique subit-elle une certaine évolution (1), principalement en ce qui *concerne les produits agricoles :* les droits sur le bétail, qui étaient infimes depuis la loi du 16 mars 1863, furent un peu relevés ; et on décida de conserver l'autonomie absolue du tarif en ce qui les concernait, aussi bien que pour les droits sur les céréales, Cependant, le tarif français restait fort modéré : une majoration de 24 p. 100 (24 p. 100 des droits, et non 24 p. 100 *ad valorem*), pour un grand

(1) D'ailleurs, le gouvernement de M. Thiers avait déjà dû, pour des raisons *fiscales*, relever (loi du 8 juillet 1871) les droits sur diverses denrées coloniales, les vins et les huiles minérales. La loi du 30 janvier 1872 avait rétabli la surtaxe de pavillon, et celle du 26 juillet 1872 avait même frappé de droits certaines matières premières. Il est vrai que l'on se heurta à des résistances de l'Angleterre, et que ces deux dernières lois ne furent pas appliquées.

nombre d'articles, sur l'ancien tarif conventionnel constituait en principe le droit commun. En outre, la possibilité de conclure des traités avait été expressément prévue au cours de la discussion (1) ; des réductions pouvaient donc être accordées, ce qui accentuait encore le caractère de modération de notre régime douanier.

En fait, des traités ne tardèrent pas à être conclus avec la Belgique, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Suisse, la Suède et la Norvège ; puis avec l'Autriche-Hongrie, qui obtint le traitement de la nation la plus favorisée ; ce fut par une loi du 27 février 1882, que ce même régime fut accordé à l'Angleterre ; quant à l'Allemagne, elle y avait droit également en vertu de l'article 11 du traité de Francfort ; la Russie, la Turquie, la Roumanie en bénéficièrent aussi, en vertu de traités antérieurs. Ainsi, une douzaine de nations jouissaient de notre tarif conventionnel ; et, s'il y avait eu un retour à l'autonomie, en ce sens que le régime nouveau avait pour première base une loi, celle du 7 mai 1881, on voit que le système des traités à tendances libérales, généralisé par la clause de la nation la plus favorisée, avait repris presque aussitôt une place prépondérante dans le régime douanier français.

Pendant ce temps, l'Allemagne s'en tenait à la plus stricte autonomie douanière : de 1878 à 1891, tout en continuant à élever ses droits de douane, elle ne con-

(1) Sauf pour certains produits tels que céréales et bétail qui étaient exclus des traités à conclure.

clut aucun traité : ce qui fait que, tout en bénéficiant, par suite de l'article 11 du traité de Francfort, des réductions de droits consenties par la France à d'autres nations, elle se trouvait dispensée de lui accorder, en retour, la moindre faveur.

La plupart des autres puissances européennes adoptèrent la même politique que la France ; et, après avoir revisé leurs tarifs autonomes, elles en revinrent, plus ou moins rapidement, à faire de nouvelles conventions avec l'étranger. Mais, partout, cependant, le caractère protectionniste du tarif général s'accentua.

D'ailleurs, sous l'empire des causes que nous avons indiquées plus haut, la France allait, peu à peu, s'engager à son tour dans la voie de la protection. Ce fut d'abord pour les produits agricoles que l'avilissement des prix se fit sentir : le prix du blé, en 1885, tombait au-dessous de 16 francs l'hectolitre à Londres ; chez nous, l'importation des céréales augmentait, et le prix du blé descendait, sur le marché français, aux environs de 16 fr. 50, alors qu'il avait été de plus de 22 francs en 1881. A la suite de l'agitation provoquée dans les milieux agricoles, le parlement porta, par une loi du 28 mai 1885, les droits sur les blés — qui, depuis 1861, n'étaient que de 0 fr. 60 — à 3 francs. La farine fut taxée à 6 francs. On augmenta aussi les droits sur les autres céréales (avoine, orge, seigle, 7 fr. 50). Puis une loi du 29 mars 1887 porta le droit sur les blés à 5 francs, et sur la farine à 8 francs. Enfin, une loi du 5 avril de la même année releva de nouveau les droits sur le bétail,

et même, pour le principe (1), sur la viande fraîche.

Le protectionnisme français, à ses débuts, ne tarda pas à se heurter au protectionnisme italien, déjà assez accentué depuis 1878. Les deux nations avaient eu, à l'origine, des relations commerciales très étroites, et établies sur les bases les plus libérales. Cependant, le traité de commerce conclu en 1863 avait expiré en 1875 ; il avait été prorogé temporairement, mais la conclusion d'un nouveau traité, en 1882, n'avait pas été sans difficultés : les mêmes besoins de protection agricole aboutissaient à des exigences contradictoires, et le développement des manufactures de soie italiennes commençait à porter la concurrence sur le terrain industriel. Le nouveau traité devait durer normalement jusqu'au 1er février 1892. Mais le gouvernement italien, se disposant à établir un nouveau tarif général (loi du 14 juillet 1887), le dénonça dès le 15 décembre 1886. Les négociations, rendues malaisées par l'intransigeance de Crispi, échouèrent après de longs pourparlers, et une violente guerre douanière éclata. De part et d'autre, de grosses surtaxes furent appliquées aux marchandises et aux navires venant du pays voisin. L'Italie surtout eut beaucoup à souffrir (2) de la rup-

(1) Pour le principe, car le droit nouveau de 12 francs ne pouvait s'appliquer aux nations jouissant du tarif conventionnel de 3 francs.

(2) L'exportation italienne, qui était de 1 milliard en 1887, diminua de 100 millions l'année suivante ; quant à la France, elle vit, entre ces deux années, tomber de plus de moitié son exportation en Italie, mais le courant d'affaires ne tarda

ture provoquée par son gouvernement, et elle dut renoncer la première à surtaxer les produits français (loi du 25 décembre 1889), tandis que la France ne levait ses surtaxes que par la loi douanière du 11 janvier 1892 (art. 17). Le retour à un traitement réciproque de faveur ne s'est effectué qu'en 1898.

Troisième phase (*suite*). — 2° *Les réformes de 1891-1892. — Les traités de l'Europe centrale. — Le tarif de 1892 en France. — Guerre douanière avec la Suisse. — L'accord avec l'Italie.* — Avec les années 1891-1892, la politique douanière de l'Europe se précise et se diversifie tout à la fois. Elle se précise, en ce sens que les régimes douaniers prennent décidément un caractère étroitement protecteur, — sauf en Angleterre, et dans quelques petites nations comme la Belgique et la Hollande. Elle se diversifie, en ce sens que les États de l'Europe continentale se partagent entre deux systèmes : l'un représenté principalement par la France (tarif du 11 janvier 1892), l'Espagne (tarif du 1er janvier 1892), et, à cette époque, la Russie (tarif du 1er-13 juin 1893), qui tend à faire du tarif autonome la base du régime douanier ; l'autre, à la tête duquel se trouve l'Allemagne, qui consiste, tout en maintenant des droits très élevés au tarif général, à faire des traités de commerce à longue échéance le pivot de la polititique douanière.

pas à reprendre, et le développement de ses autres débouchés fit compensation. (Voir B. FRANCKE, *Der Ausbau des heutigen Schutzzollsystems in Frankreich.*)

Cette double orientation est d'autant plus importante à noter que, en dépit des réformes douanières du vingtième siècle, dont il va être question au chapitre suivant, elle domine encore les relations commerciales actuelles des États européens.

A partir de 1891, l'Allemagne, qui, en 1879, était revenue au régime de l'autonomie plus strictement qu'aucune autre nation — puisqu'elle n'avait plus fait aucune convention — se remet franchement à la politique des traités à long terme. Elle conclut des traités avec l'Autriche-Hongrie, la Suisse, l'Italie et la Belgique (ratifiés le 19 décembre 1891), puis avec la Serbie (9 août 1892), la Roumanie (23 octobre 1893). En 1892, l'Autriche-Hongrie, tout en remaniant son tarif général, suit, pour son compte, la même politique.

Quant à la Russie, qui — même pendant la période de 1860 — s'en était toujours tenue à la politique de l'autonomie douanière, elle semblait précisément vouloir y persévérer, en adoptant en 1893, comme la France, le système du double tarif. Cependant, elle devait désormais abandonner rapidement le principe de l'autonomie ; dès l'année de la mise en vigueur de ce double tarif, elle consentait, dans sa convention avec la France, à fixer le taux des droits sur cinquante positions (la France, par une dérogation unique, en consolidait une de son côté). En 1894, elle se résolut, après une guerre douanière, à signer avec l'Allemagne un traité qui lui permit de bénéficier des droits consentis à l'Autriche pour les bois et les blés. Ce traité rencontra d'ailleurs une grande opposition au Reichs-

tag, où les agrariens commençaient une vive agitation, et il ne fut voté que par 200 voix contre 146. Il n'en inaugurait pas moins la politique qui allait englober la Russie dans le système douanier allemand.

Les États qui avaient conclu des traités avec l'Allemagne ne tardèrent pas à en conclure entre eux. Ainsi se constitua un véritable réseau de traités, faisant des États de l'Europe centrale et orientale un groupement douanier, dont l'Allemagne prenait la tête.

En France, au contraire, la loi du 11 janvier 1892 introduit un système qui fait *du tarif autonome la base de notre régime douanier*. Pour concilier le principe de l'autonomie avec la nécessité de faire certaines conventions avec les autres puissances, cette loi, qui constitue encore le fondement de notre régime douanier actuel, établit un double tarif : un tarif général, qui s'appliquerait à défaut de convention ; et un tarif minimum, qui peut être concédé, en tout ou en partie, en vertu d'accords particuliers,

Ainsi que nous l'avons déjà observé plus haut (1), ces nouvelles conventions diffèrent des anciens traités de commerce : d'abord, le tarif de faveur concédé est en principe fixé par la loi, et non débattu par les négociateurs ; secondement, le gouvernement français concède notre minimum, le parlement restant maître de modifier ce minimum (2) ; enfin, le gouverne-

(1) V. chap. II.

(2) « Accorder notre minimum, disait M. Méline, c'est accorder notre tarif le moins élevé, mais nous restons maîtres

ment n'est autorisé à conclure que des conventions pouvant être dénoncées avec un préavis de douze mois, ce qui fait disparaître tout engagement à long terme de notre régime douanier. On voulait, en effet, éviter d'être lié pour longtemps, alors que l'évolution rapide de la technique exigerait des remaniements fréquents du tarif.

La France, qui accordait son tarif minimum, sans toutefois en déterminer le taux dans un tableau des droits annexés, et en restant libre de l'élever, fournissait simplement à la nation contractante l'assurance qu'elle ne serait pas plus mal traitée qu'une tierce puissance. Aussi devait-elle se contenter, en principe, de demander en échange « que nos produits ne fussent pas frappés de droits supérieurs à ceux qui frappaient les autres nations ». Ainsi, il semblait que nos négociateurs, privés du droit de faire des concessions particulières, ne pouvaient, par l'octroi de notre minimum, assurer au pays contractant que la situation de la nation la plus favorisée et qu'ils ne pouvaient réciproquement obtenir de lui autre chose.

Cependant, ajoutait l'exposé des motifs de la loi du 11 janvier 1892, il fallait, en outre, s'assurer « que les droits obtenus n'étaient pas tellement élevés qu'ils constituassent un obstacle insurmontable à nos exportations ». Nos négociateurs devaient donc, non seulement tâcher d'obtenir la situation de la nation la plus favorisée, mais encore tenir compte du *taux* des droits qui frappaient nos marchandises. Réciproque-

de modifier les *chiffres* du tarif, et de les élever... » (*Documents parlementaires*, Chambre des députés, 1891, 32, p. 542.)

ment, les négociateurs étrangers prirent en considération le taux des droits portés à notre tarif minimum ; et, quoique le gouvernement se soit presque toujours refusé à « conventionnaliser » nos droits en les mentionnant dans le texte de l'accord, il était moralement tenu, comme nous l'avons déjà observé, de respecter, dans bien des cas, le taux établi ; nous allons même voir qu'il fut parfois contraint, pour aboutir, de demander aux chambres un abaissement du tarif.

C'est dans ces conditions que, aussitôt après la promulgation de la loi du 11 janvier 1892, le gouvernement français entama des pourparlers avec les puissances étrangères. Le nouveau tarif général était surtout une arme entre les mains de nos négociateurs ; et notre politique fut d'accorder notre minimum à tous les pays qui consentiraient à nous concéder des avantages équivalents.

En ce qui concerne les nations avec lesquelles nous nous trouvions placés réciproquement sur le pied de la nation la plus favorisée (notamment l'Angleterre et l'Autriche), il n'y avait qu'à maintenir le *statu quo*. Mais quant à celles — et c'était le plus grand nombre — auxquelles nous avions concédé un tarif conventionnel, *avec mention des droits qui frappaient chacun des articles prévus*, il fallait reprendre les négociations sur la base de notre minimum légal. Le gouvernement avait dénoncé ces traités avant le 1er février 1891. La loi promulguée ce même jour l'autorisa à les proroger, pourvu que ce fût avec faculté de dénonciation dans un délai d'un an, et en substituant

aux tarifs figurant dans les anciens traités une simple référence à notre tarif minimum.

Les modifications nécessaires furent apportées tout d'abord à notre traité avec la Suède et la Norvège (convention du 13 janvier 1892). Entre la France et la Belgique, il n'y eut pas prorogation du traité antérieur, mais un simple échange de notes, en vertu duquel il était entendu que chaque puissance accorderait à l'autre le traitement de la nation la plus favorisée, en matière de commerce, de navigation et de douane. Des pourparlers engagés avec les Pays-Bas, la Suisse, la Grèce aboutirent au même résultat sous des formes analogues, et, le 30 janvier 1892, parut un décret qui concédait à ces puissances le bénéfice de notre tarif minimum. Les négociations continuèrent, aboutissant à des arrangements analogues avec la plupart des puissances européennes et extra-européennes. Les États-Unis, qui ne pouvaient faire de concessions équivalentes, n'eurent le bénéfice du minimum que pour un très petit nombre de produits.

Il y eut quelques difficultés avec l'Espagne, qui ne trouvait pas dans notre tarif minimum des compensations suffisantes aux concessions qu'elle nous accordait, et réclamait une diminution de nos droits sur les vins. Elle céda cependant, et l'accord entra en vigueur à partir du 1er janvier 1894.

Le tarif général fut maintenu à l'égard du Portugal ; et il fut appliqué à l'Italie : la guerre douanière cessait avec ce pays, mais l'entente ne devait se faire qu'un peu plus tard.

Les principales difficultés surgirent avec la Suisse, et aboutirent à un conflit aigu. Quoique ce pays fût du nombre de ceux qui bénéficiaient, en France, du tarif minimum (décret du 30 janvier 1892), le gouvernement fédéral jugea, dès l'abord, que cette concession n'équivalait pas à celle de son tarif conventionnel. Il demanda une diminution de droits sur quatre-vingts articles. Le gouvernement français se montra disposé à accorder, pour cinquante-cinq articles, sinon le montant intégral des réductions demandées par la Suisse, du moins une diminution appréciable des droits portés au tarif minimum. Mais la majorité des chambres françaises, qui avait, en votant la loi du 11 janvier 1892, voulu établir un tarif autonome, rejeta le projet de convention. En conséquence, le gouvernement suisse décida d'appliquer aux produits français, à partir du 1er janvier 1893, non seulement son tarif général, mais des surtaxes qui infligèrent aux importations de France une charge de 200 p. 100 supérieure à celle qui résultait du régime conventionnel antérieur. De son côté, le gouvernement français se borna à appliquer aux marchandises suisses le tarif général, supérieur, en ce qui les concernait, d'environ 40 p. 100 au tarif minimum.

Dans de telles conditions, la lutte fut inégale. L'exportation suisse en France ne diminua guère que de 25 à 30 p. 100, l'exportation française en Suisse baissa de 30 à 40 p. 100 (1). On reprit les négociations

(1) Voir B. Francke, *op. cit.*

en 1894, et elles aboutirent au compromis suivant : la Suisse ne consentait plus les mêmes réductions qu'en 1892, mais, par contre, elle ne demandait plus l'abaissement du tarif minimum que sur vingt-neuf articles (1). Les chambres françaises votèrent les modifications demandées (8 et 11 juillet 1895).

C'est seulement en 1898 qu'un accord vint améliorer les relations commerciales entre la France et l'Italie. A la guerre douanière avait succédé, comme nous l'avons vu, l'application réciproque du tarif général. Sur l'initiative du gouvernement italien, les négociations furent reprises en 1897 ; la France accorda son tarif minimum, sauf pour les soieries, qui restèrent soumises au tarif général. L'Italie, de son côté, accorda à la France son tarif conventionnel, après avoir abaissé ses droits sur cent quinze articles.

A partir de cette époque, les modifications apportées aux régimes douaniers européens ont été peu sensibles jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle. Et l'on peut ajouter que, en dépit des revisions douanières du début du vingtième siècle, que nous allons examiner au chapitre suivant, les traits essentiels de la politique douanière européenne n'ont pas beaucoup varié depuis lors : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Italie, les États balkaniques restent fidèles à la pratique des traités à long terme, à laquelle ils ont fini par rallier

(1) Principalement sur les tissus de soie, les cotonnades, le gruyère, le lait condensé. Au total, le gouvernement français avait obtenu de n'accorder guère de concessions que sur les produits intéressant exclusivement la Suisse.

la Russie ; l'Angleterre, malgré un certain courant d'opinion protectionniste, persiste encore dans le libre-échange ; et la France continue à concilier des conventions limitées et résiliables à bref délai avec le souci de son autonomie douanière.

III. — Aperçu de l'évolution douanière aux États-Unis (1). — L'évolution douanière des États-Unis a suivi une toute autre courbe que celle de l'Europe ; aussi est-il nécessaire de l'envisager séparément. Les droits qui furent établis après la déclaration de l'indépendance avaient un caractère purement fiscal, et leur taux fut d'ailleurs très modéré : la plupart ne dépassaient pas 5 p. 100 *ad valorem*, et c'est seulement sur les objets de luxe qu'ils atteignaient 15 p. 100. Cependant, l'industrie avait commencé à se développer pendant les guerres du premier empire, et le tarif de 1816, plus élevé, commença à avoir un caractère protecteur. En 1824 et 1828, les droits sont de nouveau augmentés. Cependant, les États du Sud, dont la production n'avait guère à redouter une concurrence étrangère, et exigeait des débouchés à l'extérieur, n'avaient cessé de protester contre cette politique. En 1832, un nouveau tarif leur fit quelques concessions, et le *compromise act* de 1833 décida un abaissement graduel des droits excédant 20 p. 100 *ad valorem*.

(1) Cf. Taussig, *Tariff history of the United States*, et von Matlekovits, *Le régime commercial de l'Europe et des États-Unis d'Amérique*, dans la *Revue économique internationale*, avril 1907.

Cet abaissement devait être réalisé intégralement dès le 1er juillet 1842 ; mais il devint si rapide à la fin de la période qu'une réaction se produisit aussitôt, et la loi du 1er septembre 1842 revint à une protection énergique. Ce nouvel excès assura, dès 1846, une réaction en sens contraire. Les tendances libérales progressèrent désormais et, en 1857, les droits se trouvaient ramenés à une moyenne de 20 p. 100.

Mais la guerre de Sécession, en faisant naître de gros besoins financiers, provoqua un accroissement énorme des droits de douane. Ils atteignirent, d'après Taussig, une moyenne de 37 p. 100 en 1862, et de 47 p. 100 en 1864.

Ainsi, après être partis d'un régime douanier très modéré, à une époque où les États d'Europe pratiquaient une protection à outrance, les États-Unis d'Amérique, après avoir suivi une politique des plus inconstantes, entraient définitivement dans la protection, au moment où l'Europe faisait l'essai du libre-échange.

Il y eut bien, dans la suite, une légère tendance à l'atténuation des rigueurs douanières. Mais, en 1890, le retour des républicains au pouvoir aboutit au protectionnisme le plus rigoureux que l'on ait connu jusqu'alors aux États-Unis : sur certains produits, le tarif Mac Kinley dépassait 200 p. 100 *ad valorem*. En 1894, le succès des démocrates était accompagné d'une certaine tendance à la modération en matière douanière (tarif Wilson). Mais, peu après, la victoire des républicains faisait reparaître, avec le tarif Din-

gley (1897), un protectionnisme outrancier, qui n'a fait que s'accentuer depuis. (Voir au chapitre suivant.)

En ce qui concerne leurs relations avec les puissances étrangères, et notamment avec les puissances européennes, les États-Unis ont, pendant longtemps, conclu des traités. Mais, comme nous l'avons déjà vu, ils n'ont pas adopté la clause de la nation la plus favorisée. Les plus anciens traités portent seulement que chacune des parties contractantes s'engage à faire bénéficier l'autre des avantages qui seraient accordés à une tierce puissance, gratuitement si ces avantages sont gratuits, mais moyennant les mêmes concessions, dans le cas contraire (1). Cette clause un peu obscure a souvent permis aux États-Unis de bénéficier, en Europe, du traitement de la nation la plus favorisée ; mais, de leur côté, ils se sont refusés à adopter une telle interprétation, et à se lier ainsi pour l'avenir.

Parmi les traités signés dans ces conditions avec les puissances européennes, nous pouvons citer ceux qui ont été conclus : avec la Grande-Bretagne (3 juin 1815), avec la France (24 mai 1820), avec le Danemark, (26 avril 1826), avec la Prusse (1er mai 1828), avec l'Autriche (10 février 1831), avec la Russie (18 décembre 1832), avec les Pays-Bas (19 janvier 1839), avec la Suisse (25 novembre 1850), avec l'Italie (26 février 1871), avec la Belgique (8 mars 1875).

On voit que, sans s'isoler complètement, les États-Unis ne se sont jamais laissé entraîner dans le système

(1) Voir plus haut, chap. II.

douanier de l'Europe. La tendance à l'autonomie n'a d'ailleurs fait que s'accentuer avec les progrès du protectionnisme.

En 1890, la loi Mac Kinley prévoit bien que des traités de réciprocité pourront être conclus, et, à cet effet, elle exempte de droits certains produits, qui ne seront frappés qu'au cas où l'entente ne s'établirait pas. Mais les produits qui devaient servir de base aux négociations étaient presque exclusivement des produits tropicaux (sucre, mélasse, café, thé, etc.), et cette disposition constituait simplement un moyen de pression, en vue de rendre les relations plus étroites avec les États ou colonies d'Amérique, producteurs de denrées tropicales. En effet, les traités conclus, en vertu de cette loi, le furent avec : l'Espagne, en ce qui concerne Cuba et Porto-Rico (16 janvier 1891); le Brésil (31 janvier 1891) ; Saint-Domingue (4 juin 1891), Salvador (30 décembre 1891), la Grande-Bretagne, pour ses îles d'Amérique et la Guyane (1er février 1892), avec le Nicaragua (11 mars 1892), avec le Guatemala (30 décembre 1892), avec le Honduras (29 avril 1892).

En somme, ces traités n'avaient été prévus et conclus, par une sorte d'application de la doctrine de Monroë à la politique économique, qu'avec les États ou possessions situés en Amérique. Le gouvernement des États-Unis évitait de lier partie avec les gouvernements européens, et s'efforçait déjà d'obtenir le traitement de la nation la plus favorisée, sans faire de concessions particulières. Il éprouva cependant quelques difficultés

avec l'Allemagne, qui, sous la pression des revendications agrariennes, hésitait à accorder, en vertu du traité du 1er mai 1828, aux importations américaines le bénéfice des réductions octroyées par traité aux produits agricoles austro-hongrois. Mais le gouvernement américain trouva une arme dans la disposition de la loi Mac Kinley, qui permettait de taxer les sucres des pays étrangers qui n'appliqueraient pas un régime suffisamment favorable aux produits des États-Unis. Cette disposition avait été introduite en vue des États ou possessions d'Amérique producteurs de sucre de canne. Mais elle atteignit l'Allemagne, qui fournissait au marché américain de grosses quantités de sucre de betteraves. L'Allemagne dut donc céder, et l'accord fut proclamé, à Saratoga, par une déclaration du ministre d'Allemagne (22 août 1891).

La loi Wilson (1894) n'admettait plus de convention. Mais la loi Dingley (1897) rendit possibles deux catégories d'accords. L'article 3 prévoyait de simples conventions portant réduction du tarif sur un petit nombre de produits, limitativement énumérés, en échange de concessions équivalentes. D'autre part, l'article 4 prévoyait de véritables traités, permettant des réductions plus étendues, et pour une durée de cinq années.

Ces traités, toujours conformes au système américain de la réciprocité consistaient à négocier avec chaque nation étrangère des concessions d'avantages réciproques et particuliers, sans en étendre le bénéfice à de tierces puissances, excluant ainsi la clause de la nation la plus favorisée. Ils permettaient d'établir, entre

l'Union américaine et certains pays, des relations particulièrement étroites, au moyen d'un traitement préférentiel.

Sept traités de ce genre furent négociés, notamment avec la France. Mais ils ne furent pas ratifiés par le Sénat américain.

Ce fut, jusqu'ici, la dernière tentative de revenir à la politique des traités avec des puissances européennes. Nous verrons, d'ailleurs, au chapitre suivant, que la loi douanière de 1910 consacre le système de l'autonomie absolue.

La politique douanière du Canada (1). — Il ne saurait entrer dans notre plan de traiter de l'évolution douanière dans toutes les régions du monde, ni même pour tous les grands États d'Amérique. Mais, à côté de la grande république nord-américaine, le Canada mérite une petite place en raison de ses relations avec la république voisine et avec les nations européennes.

Dès 1843, le Parlement anglais reconnut au Canada le droit d'élaborer ses tarifs douaniers, et une loi de 1846 lui donna expressément la faculté d'abaisser ou d'abroger les droits que la métropole avait établis sur les importations étrangères.

Par contre, le régime de droits préférentiels en faveur des produits canadiens, à leur entrée dans la métropole, fut aboli.

(1) Sur ce sujet, on peut, pour plus de développements, consulter l'excellent article de M. Achille Viallatte, dans la *Revue économique internationale*, de décembre 1907.

Cette politique était le résultat du courant d'idées libre-échangiste qui allait dominer la politique anglaise.

Elle provoqua au Canada un mouvement de désaffection qui fut nettement exprimé, et poussa ce pays à chercher un débouché vers la république voisine. Plutôt que de revenir à un système préférentiel en faveur de sa colonie, le gouvernement anglais aima mieux lui donner satisfaction, en ouvrant des négociations avec les États-Unis. Après entente, le Parlement canadien vota, en 1847, une loi qui accordait des droits préférentiels aux produits des États-Unis; cette loi devait s'appliquer dès que la république voisine aurait pris une mesure analogue à l'égard des produits canadiens. Mais celle-ci négligea de le faire. Il y eut même, à cette époque, au Canada, un mouvement en faveur de l'annexion aux États-Unis, qui laissa les Américains assez indifférents.

Ce fut seulement le 5 juin 1854 qu'un traité de réciprocité fut conclu entre les deux voisins. Ce traité accordait la franchise réciproque à un très grand nombre de produits. Il fut dénoncé par les États-Unis, au lendemain de la guerre de Sécession (1866).

Depuis lors, les tentatives faites par le Canada pour renouer des relations étroites avec son puissant voisin sont restées vaines : le gouvernement des États-Unis, fidèle à sa politique de réciprocité, exigeait une préférence absolue, qui eût exclu la Grande-Bretagne elle-même.

Le Canada revisa son tarif, notamment en 1879, puis en 1897 (loi du 25 avril), dans le sens de la protec-

tion. Puis il se retourna vers la métropole, pour rétablir avec elle des relations commerciales fondées sur la préférence. Il fallait, pour cela, dénoncer les traités de la Grande-Bretagne avec la Belgique (23 juillet 1862) et avec le Zollverein (30 mai 1865), traités dont le bénéfice s'étendait aux autres nations d'Europe, par suite de la clause de la nation la plus favorisée. En effet, il en résultait que les produits des pays contractants devraient à l'importation dans les colonies anglaises jouir du même régime que les produits similaires, originaires de Grande-Bretagne. Le Canada ne pouvait donc accorder aucune préférence à ces derniers.

A la suite de la conférence impériale réunie à Londres, en 1897, le gouvernement anglais se décida à dénoncer ces traités, et désormais le Canada appliqua à la métropole un tarif préférentiel, comportant une réduction, fixée d'abord à 25, puis à 33 1/3 p. 100.

CHAPITRE IV

LES RÉGIMES DOUANIERS CONTEMPORAINS

Notions générales : les remaniements de tarifs et le mouvement protectionniste dans le monde contemporain. — Le nouveau tarif allemand et le système douanier de l'Europe centrale. — Les nouveaux tarifs des États-Unis et du Canada, et la politique douanière américaine. — L'agitation protectionniste et la politique impérialiste en Angleterre.

Notions générales : les remaniements de tarifs et le mouvement protectionniste dans le monde contemporain (1). — Quoique les traits essentiels des régimes douaniers contemporains soient très nettement dessinés dans les dix dernières années du dix-neuvième siècle, les dix premières années du vingtième sont marquées par une très grande activité en matière de politique douanière.

(1) La meilleure source de renseignements sur ce sujet est, en France, *le Bulletin de la Fédération des industriels et commerçants*, rédigé par M. André-E. Sayous.

En 1902, l'Allemagne, tout en restant fidèle au système des traités de commerce à long terme avec les États de l'Europe centrale, a adopté un nouveau tarif douanier, encore beaucoup plus protectionniste que le précédent, qui est entré en vigueur en 1906. La Suisse établit aussi un nouveau tarif (loi du 10 octobre 1902, ratifiée par le referendum du 15 mars 1903). Pour pouvoir traiter ou se défendre, la plupart des autres États d'Europe ont dû reviser leurs tarifs dans le même sens : ce fut notamment le cas de la Russie (1903 et 1905), de la Roumanie (1904) et des autres États balkaniques, de l'Autriche-Hongrie (loi du 13 février 1906), de l'Espagne (1906), du Danemark (loi du 5 mai 1908). La France, en dépit de la clause de la nation la plus favorisée, qui règle ses rapports avec l'Allemagne, se trouva atteinte par ces relèvements de tarifs, et dut, à son tour, procéder à une revision douanière, qui a abouti à la loi du 29 mars 1910.

L'Angleterre elle-même a commencé à modifier son régime douanier par la conclusion d'accords tendant à la faire bénéficier de droits différentiels dans un certain nombre de ses colonies ; et, si elle n'a pas encore revisé son tarif, elle n'en est pas moins le foyer d'une très sérieuse agitation protectionniste.

Il en est de même hors d'Europe : le Canada a remanié son tarif en 1907 ; les États-Unis, s'engageant de plus en plus dans la voie de la protection à outrance, viennent d'adopter une nouvelle loi douanière (Tarif Payne-Aldrich, voté le 5 août 1909, applicable à partir du 1er avril 1910).

L'activité douanière est peut-être plus grande encore dans l'Amérique du Sud : le Brésil remanie chaque année son régime douanier dans sa loi de finances ; dans la plupart des autres États, le tarif actuel résulte de lois postérieures à 1900 ; au Venezuela, une nouvelle loi douanière est en discussion, et partout, sauf en Argentine, où une certaine réaction se manifeste contre un tarif déjà extrêmement protectionniste, les réformes douanières se font dans le sens d'une aggravation de protection.

La confédération australienne a revisé son tarif 1908 (loi du 3 juin). Enfin, le Japon, dont la dernière loi douanière date du 30 mars 1906, poursuit actuellement les travaux préparatoires d'une nouvelle réforme, et il est question de porter à 40 p. 100 *ad valorem* des droits fixés aujourd'hui à 10 p. 100.

Tous ces remaniements modifient naturellement les bases des accords internationaux. La revision du tarif allemand a été suivie de nouveaux traités de commerce. Quant à la France, tout en restant fidèle au principe de l'autonomie, elle a dû, à la suite des réformes opérées à l'étranger, engager des négociations, et signer des conventions nouvelles. Et peut-être sera-t-elle entraînée, par sa propre réforme douanière, à faire quelques arrangements ultérieurs.

Nous ne pouvons qu'esquisser ainsi les traits généraux de la politique douanière contemporaine ; et nous allons nous borner désormais à examiner les principaux systèmes douaniers actuels. Réservant pour les chapitres suivants l'étude détaillée du régime

français, nous allons passer en revue, dans ce chapitre, les régimes douaniers les plus caractéristiques des pays étrangers. Nous allons donc étudier d'abord la réforme douanière de l'empire allemand et le système douanier de l'Europe centrale; puis, la revision des tarif des États-Unis et du Canada; enfin, l'agitation protectionniste en Angleterre, et l'impérialisme britannique au point de vue douanier (1).

1. **Le nouveau tarif allemand et le système douanier de l'Europe centrale** (2). — La loi douanière allemande, promulguée le 26 décembre 1902, pour être mise en vigueur en 1906, constitue un nouveau pas de l'empire dans la voie du protectionnisme. Cette tendance ressort à la fois de l'élévation générale des droits portés au tarif, et de l'augmentation du nombre des articles mentionnés.

Les positions qui, dans le précédent tarif, n'étaient qu'au nombre de 391, atteignent officiellement le chiffre de 946; et, si l'on tient compte des subdivisions auxquelles correspondent des différences effectives de taxation, on doit le porter à 1459. Cette

(1) En ce qui concerne la politique douanière des autres pays, nous nous bornerons à l'examiner dans ses rapports avec la France. Voir ch. VI.

(2) Sur ce point, on peut consulter avec profit l'ouvrage de Ludwig Lang, *Hundert Jahre Zollpolitik*, Vienne, 1906 ; et les excellents articles de M. von Matlekovits : la *Politique douanière de l'Europe*, et la *Nouvelle Ère de la Politique douanière*, dans la *Revue économique internationale* de septembre 1904 et août 1906.

extrême *spécialisation* augmente considérablement la protection, premièrement parce qu'elle permet de frapper davantage certains produits confondus jusque-là avec d'autres de moindre valeur (1), et aussi parce qu'elle permet de *limiter très strictement les concessions faites*, en évitant principalement de les laisser s'étendre aux nations qui, comme la France, jouissent simplement du traitement de la nation la plus favorisée. Il est rare, en effet, que quelque élément de la qualité d'un produit, ou quelque détail de fabrication, d'un article manufacturé ne trahisse pas son origine. On peut donc, en le mentionnant ou en l'omettant, réserver un tarif de faveur à tel produit d'un certain pays, ou en exclure spécialement tel produit d'un autre pays.

La subtilité du législateur allemand s'est, dans la circonstance, élevée à la hauteur d'un art. Ainsi, les tissus de soie légers — ceux qui pèsent 20 grammes ou moins par mètre carré — tels que mousselines, crêpes, gazes, etc., paient 18 fr. 75, tandis que les autres articles de soie acquittent des droits variant de 5 fr. 60 à 12 fr. 50. Or, en surtaxant ces tissus très légers, on frappe exclusivement une fabrication française. Inversement, des réductions de droit sont inscrites au tarif conventionnel, notamment pour le bétail ; mais,

(1) Les cotonnades, qui, sous le précédent tarif, ne comprenaient que 6 catégories soumises à des droits distincts, en présentent désormais 48. Pour les fers et articles en fer, le nombre des taxes est passé de 15 à 118 : pour les soieries, de 4 à 22 ; pour les lainages, de 10 à 18.

seules sont admises à ce tarif de faveur des bêtes d'une race bien déterminée ; bien plus, il faut qu'elles aient été élevées à 300 mètres d'altitude au-dessus du niveau de la mer, et qu'elles aient passé chaque année un mois à une hauteur d'au moins 800 mètres. Autant dire que ce tarif est réservé au bétail suisse, et que les produits de l'élevage français sont exclus, en dépit de l'article 11 du traité de Francfort, qui stipule le traitement réciproque de la nation la plus favorisée.

D'autre part, le nouveau tarif allemand, tout en apportant quelques réductions, établit, dans l'ensemble, des droits beaucoup plus élevés que le précédent. En ce qui concerne les industries, le gouvernement allemand avait bien reconnu qu'un certain nombre d'entre elles n'avaient plus besoin d'appui ; mais c'était pour en conclure qu'il convenait désormais de leur réserver intégralement le marché national. L'exposé des motifs du projet ajoutait, d'ailleurs, que l'on comptait sur le développement de l'activité industrielle pour faire monter le niveau des salaires et compenser ainsi la hausse inévitable des prix.

C'est que la réforme douanière de l'empire allemand avait un caractère particulièrement agrarien. Lorsque, en 1891, le gouvernement impérial avait décidé d'abandonner la politique d'autonomie, strictement pratiquée depuis 1878, et s'était engagé dans la voie des traités de commerce, l'agriculture semblait prospère : en cette année 1891, le blé s'était vendu, en effet, 224 marcs la tonne à Berlin. Mais, dès 1892, le prix était tombé à 176 marcs, et, en 1893, à 151. Dès lors, une

agitation très vive ne cessa de se manifester parmi les agrariens : le *Bund der Landwirte* (ligue des agronomes) en prit la tête. Son influence devint très grande au parlement, et aboutit finalement à la loi que nous étudions.

Quoique les agrariens aient dû faire alliance avec les industriels, c'est donc d'eux qu'émane la réforme douanière ; aussi ne faut-il pas être surpris que les tendances ultra-protectionnistes se soient affirmées surtout sur les produits de l'agriculture, de la sylviculture et de l'élevage. Les droits du tarif général furent portés : pour le blé, de 5 marcs à 7 m. 50 ; pour le seigle et pour l'avoine, de 5 à 7 marcs ; pour l'orge, de 2 m. 25 à 7 marcs.

Bien plus, le Reichstag, imitant sur ce point le système français, constitua, pour les céréales, un *tarif minimum*, au-dessous duquel il serait interdit de descendre dans les conventions ultérieures ; or, ce tarif minimum fut fixé : pour le blé, à 5 m. 50 ; pour le seigle et l'avoine, à 5 marcs ; pour l'orge, à 4 marcs, alors que les droits conventionnels pour ces produits étaient, jusque-là, de 3 m. 50 pour le blé et le seigle, 2 m. 80 pour l'avoine, et 2 marcs pour l'orge.

Le gouvernement allemand, tout en prenant part à cette réforme, déclara hautement qu'un tarif autonome ne saurait, en lui-même, constituer une politique commerciale, et qu'il fallait désormais conclure des traités, en n'hésitant pas à y stipuler des droits conventionnels pour un temps déterminé, et à y insérer la clause de la nation la plus favorisée. C'était en effet une néces-

sité pour l'industrie allemande, qui doit envoyer près du quart de sa production à l'étranger, de s'y assurer des débouchés stables. On se proposait donc, après avoir procédé à cette revision douanière, de persévérer dans la politique consistant à entretenir des relations commerciales particulièrement étroites avec les pays de l'Europe centrale et orientale, qui recevaient à eux seuls environ 20 p. 100 de l'exportation allemande. On parla donc de « renouveler » les traités existants. Et c'était là un élément si essentiel de la polilique douanière allemande que le gouvernement se fit autoriser à ne promulguer le nouveau tarif qu'après la conclusion des traités.

Mais c'était une entreprise délicate : en effet, les produits les plus spécialement visés, sinon les plus gravement atteints, dans la réforme du tarif allemand, étaient les produits du sol. Or, c'étaient précisément ces produits que l'Allemagne recevait principalement de chez ses voisins, notamment de l'Autriche-Hongrie et de la Russie. La consommation de l'empire exige l'importation d'environ 15 millions de quintaux métriques pour le blé, 9 pour le seigle, 4 pour l'avoine. Les pays d'outre-mer fournissant environ 6 millions pour le blé, 1 pour le seigle, les pays voisins ont donc à fournir plus de 20 millions de quintaux de ces diverses céréales. Ils se sentirent très fortement frappés. En outre, ces pays exportent en Allemagne des bois, des bestiaux, des œufs, des farines, par grandes quantités ; et tous ces produits subissaient une augmentation de droits très considérable. Au total, la réforme douanière allemande

semblait conçue pour atteindre tout particulièrement les meilleurs clients de l'Allemagne, et pour les toucher au point le plus sensible.

Le gouvernement allemand est cependant parvenu à conclure de nouveaux traités avec les puissances avec lesquelles il en avait conclu entre 1891 et 1894.

Les négociations aboutirent d'abord avec la Belgique (22 juin 1904). Ce pays, malgré l'intensité de sa production, ne peut avoir, en raison de l'exiguïté de son territoire, la variété de production qui lui permettrait de pratiquer une politique douanière autonome dans un sens protectionniste. Aussi, tout en évitant de se laisser entraîner dans l'orbite de l'Allemagne, était-il disposé à faire un traité, sans exercer de représailles contre l'aggravation des charges qui l'atteignaient. Toutefois, il substitua aux droits *ad valorem* des droits spécifiques, plus efficaces.

Tous les autres pays avec lesquels l'Allemagne se proposait de continuer la politique des traités s'étaient, à l'exception de l'Italie, armés en vue du renouvellement projeté, en remaniant leur tarif général : la Suisse avait commencé; son nouveau tarif, voté avant la fin des débats au Reichstag allemand (le 10 octobre 1902), avait été ratifié par un referendum populaire le 15 mars 1903. Le gouvernement austro-hongrois, en dépit des difficultés intérieures, et peut-être d'une certaine pression extérieure, avait entrepris la même besogne. Les États balkaniques (Roumanie, Serbie, puis la Bulgarie, qui venait se joindre au groupement) avaient procédé de même. Toutes ces réformes doua-

nières étaient caractérisées, comme la réforme allemande, à la fois par une élévation générale du taux des droits et par une très grande spécialisation du tarif (1).

Enfin la Russie avait tout préparé pour la guerre douanière ; par la loi du 13-26 janvier 1903, elle avait non seulement majoré les droits de son tarif antérieur, mais établi des droits plus élevés pour les marchandises importées par terre que pour celles qui venaient par mer — mesure qui devrait frapper bien des produits allemands d'un droit différentiel. On sait les embarras politiques et financiers qui survinrent, empêchant le gouvernement russe d'user de ses armes contre un puissant voisin. Au total, de toutes les puissances qui avaient préparé la résistance, ce fut la Russie qui céda la première ; le traité du 28 juin 1904 consolida même un plus grand nombre de droits que le précédent ; il est vrai que les taux étaient généralement plus élevés. Mais, on peut dire que, avec ce traité, disparaît définitivement la politique autonome de la Russie en matière douanière, et que ce pays fait désormais partie du système douanier de l'Europe centrale.

Dans la même année furent conclus les traités avec la Roumanie (5 octobre), la Suisse (12 novembre), la Serbie (29 novembre), l'Italie (3 décembre). Puis, le 25 janvier 1905, fut signé le traité avec l'Autriche-

(1) Ainsi, le nouveau tarif suisse a porté le nombre des positions de 723 à 1164 ; le nouveau tarif austro-hongrois de 550 à 1386.

Hongrie. Enfin, le 1[er] août de cette même année, la Bulgarie se joignait aux autres états balkaniques. Tous ces traités sont entrés en vigueur le 1[er] mars 1906, pour durer jusqu'au 31 décembre 1917. C'est seulement après les avoir signés que le gouvernement allemand, ayant mené à bonne fin sa politique, promulgua le tarif voté en 1902.

L'Italie, qui avait un tarif conventionnel déjà très suffisamment protecteur, ne jugea pas opportun de le reviser; ayant pu obtenir pour ses principales productions agricoles (vins et fruits notamment) des concessions notables de l'Allemagne, elle traita sans difficulté. La Suisse inséra dans son traité avec l'Allemagne et dans les autres traités un très grand nombre d'articles, si bien que son tarif usuel, ou *Gebrauchstarif*, contient presque tous les articles du tarif général. Mais il s'agit souvent de consolidations, et non de réductions.

Les négociations avaient été particulièrement difficiles avec l'Autriche-Hongrie, car l'obstruction parlementaire retardait à la fois le vote du nouveau tarif et le renouvellement de l'Union douanière austro-hongroise. Finalement, les deux gouvernements de la monarchie se passèrent du parlement; les négociateurs austro-hongrois n'en furent pas moins affaiblis par ces difficultés, et ils durent céder après avoir imposé certaines majorations de droits aux produits allemands.

Quant aux États balkaniques, ils avaient élevé dans une grande proportion, non seulement les droits de

leur tarif général, mais ceux de leur tarif conventionnel : atteints gravement par le tarif allemand, ils consentirent à insérer un assez grand nombre d'articles dans leurs nouveaux traités, mais en fixant des taux beaucoup plus élevés que dans les précédents. L'Allemagne parvint cependant à obtenir d'eux des concessions appréciables sur les articles qui l'intéressaient le plus : fer et ouvrages en fer, machines et appareils électriques, vêtements, tissus de laine, bonneterie, cotonnades, pelleterie, cuirs, couleurs organiques, verrerie, poterie, papiers, certains produits chimiques, horlogerie, instruments de musique, jouets d'enfants, etc.

Les neuf pays qui ont contracté avec l'Allemagne ont, en même temps, conclu entre eux, des traités, maintenant ainsi le réseau très serré qui s'était constitué après 1891 sur l'initiative du comte de Caprivi. Après une guerre douanière entre l'Autriche-Hongrie et la Serbie, et un projet d'entente serbo-bulgare, l'union semble s'être établie, pour un temps, entre les pays balkaniques et ceux de l'Europe centrale. L'Espagne même s'est rapprochée du groupement par son traité avec la Suisse.

Tous ces traités ont eu, il est vrai, beaucoup plus souvent pour objet des consolidations de droits que des réductions (1) et la politique douanière de l'Eu-

(1) Dans les traités qui viennent d'être examinés, le nombre des consolidations de droits accordées par l'Allemagne a été : pour l'Italie, 232 ; pour la Belgique, 203 ; pour la Russie, 48 ; pour la Roumanie, 76 ; pour la Suisse, 196 ; pour la Serbie, 48 ;

rope, sauf en ce qui concerne la France, l'Angleterre et quelques petites nations, semble dominée par ce système paradoxal qui concilie les tendances protectionnistes les plus accentuées avec la conclusion de nombreux traités.

En effet, la généralisation du système des traités de commerce avait abouti, en 1860, à un régime libre-échangiste ; le nouveau système de traités de commerce à long terme et à tarif annexé, qui englobe actuellement l'Europe centrale et orientale, consacre au contraire un mouvement protectionniste toujours ascendant — en mettant obstacle toutefois à une élévation des droits fixés actuellement pendant une période de douze ans.

Il semble donc que le seul avantage de cette politique soit l'assurance acquise par les contractants que les régimes douaniers ne seront pas modifiés pendant une durée déterminée. Cependant, pour comprendre la signification exacte du système, il faut noter que, non seulement les nouveaux tarifs sont très *spécialisés,* mais que les nouveaux traités *le sont plus encore.* Les États contractants ont donc strictement limité leurs demandes aux articles qui les intéressaient, évi-

pour l'Autriche-Hongrie, 772; pour la Bulgarie, 165. Inversement, le nombre des stabilisations (avec ou sans réduction) qu'elle a obtenues est : pour l'Italie, 202 ; pour la Belgique, 107 ; pour la Russie, 181 ; pour la Roumanie, 146; pour la Suisse, 790; pour la Serbie, 117; pour l'Autriche-Hongrie, 580; pour la Bulgarie, 69. V. MATLEKOVITS, *La politique douanière de l'Europe* (*Revue écon. intern.*, sept. 1904, p. 245).

tant de solliciter des réductions qui eussent profité à d'autres. Ainsi, les concessions obtenues ont été parfois considérables — malgré le taux élevé des droits — en ce qu'elles sont exclusives, et ne bénéficient pas aux pays qui, comme l'Angleterre ou la France, se bornent généralement à invoquer la clause de la nation la plus favorisée.

C'est la spécialisation à outrance qui a permis de mettre de côté cette clause, et d'établir un lien réel, en dépit de leur protectionnisme jaloux, entre les pays qui font des traités à long terme.

2. **Le nouveau tarif et la politique douanière des États-Unis** (1).— Tandis que la plupart des pays d'Europe semblent donner à leur politique douanière pour principal objectif la stabilité de leurs relations commerciales, les États-Unis, comme la France, tiennent, avant tout, à conserver l'autonomie de leur régime douanier. Grâce à leur situation politique, ils sont, d'ailleurs, arrivés à imposer leur tarif, et à obtenir des concessions sans en accorder. En effet, les pays d'Europe ont toujours intérêt à recevoir en franchise les matières premières (notamment le coton) et souvent aussi les produits alimentaires (céréales, viandes) qui leur viennent d'Amérique. Les États-Unis, au contraire, peuvent, grâce à l'étendue de leur territoire et à la variété de leurs productions, se suffire beau-

(1) Sur ce sujet, on peut consulter l'excellent article de M. Achille Viallatte, *Le nouveau tarif douanier américain* (*Revue écon. intern.*, nov. 1909).

coup plus complètement qu'aucune nation européenne ; ils n'achètent guère plus que certains produits de luxe, qu'ils peuvent surtaxer sans inconvénient : ils n'ont donc pas beaucoup à craindre d'une rupture, et, en fait, ils ont pu, en ces dernières années, infliger à l'Europe des droits de plus en plus élevés, sans encourir de représailles (1).

Lorsque, en 1891, l'Allemagne voulut exclure les produits agricoles américains des faveurs qu'elle avait consenties aux produits d'Autriche-Hongrie, la menace d'une surtaxe sur les sucres suffit, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, à la faire capituler (déclaration de Saratoga, 27 avril 1891.) Seule, la Suisse, en 1900, voulut tenir tête à la grande République ; mais, après avoir exercé des représailles qui passèrent inaperçues, elle se résigna, à partir du 1er janvier 1906, à appliquer aux États-Unis son tarif conventionnel. Les États-Unis en sont ainsi arrivés à conserver ou à obtenir presque toujours le régime de la nation la plus favorisée, quoique, par tradition, ils se soient systématiquement refusés, comme nous l'avons vu plus haut, à l'octroyer aux autres puissances.

(1) Des projets ont été émis, il est vrai, d'unir l'Europe contre la concurrence américaine. En Allemagne, des études ont été faites et des ligues créées dans ce but ; mais pour donner au mouvement sa signification exacte, il faut noter tout d'abord qu'il s'agissait d'une entente entre les États de l'Europe centrale, entente dans laquelle il était question, en Allemagne, d'englober la France, mais qui excluait l'empire Russe et l'Angleterre.

La loi Payne-Aldrich, votée le 5 août 1909, et mise en vigueur dès le 1er avril 1910, vient encore accentuer ce que M. de Matlekovits appelle le caractère « autocratique » de leur régime douanier ; elle l'accentue, en effet, de deux manières : car, d'abord, elle accroît les tendances ultra-protectionnistes, et, ensuite, elle exclut désormais tout accord sous forme de traité ou de convention. La précédente loi douanière (loi Dingley, du 24 juillet 1897) prévoyait deux catégories d'accords conventionnels (voir plus haut, ch. III) ; celle-ci ne prévoit plus que des échanges de déclarations, ne pouvant d'ailleurs entraîner aucune concession de la part du gouvernement de l'Union. C'est donc le système douanier le plus rigoureusement autonome qui existe à l'époque actuelle.

Par une ironie singulière, la nouvelle loi douanière résulte d'un engagement pris, après la campagne électorale de 1908, non seulement par le parti démocrate, mais par les républicains — qui avaient voté le tarif Dingley — de reviser le tarif dans un sens libéral !

Il faut convenir que, l'an dernier, la chambre des représentants avait voté un tarif, proposé par M. Payne, qui témoignait, en effet, de quelque désir de modération. Mais, de son côté, le Sénat adoptait le bill Aldrich, beaucoup plus rigoureux. Lorsque les deux Chambres finirent par tomber d'accord, ce fut au détriment des velléités libérales de M. Payne. Sans doute, il y a une atténuation apparente du régime antérieur, puisque le nouveau tarif comporte 681 réductions contre 233 augmentations. Cependant,

si l'on tient compte non pas seulement du nombre, mais du montant des droits augmentés et réduits, il ressort un accroissement global de leur total. L'évaluation publiée par le comité des finances du Sénat américain établit que, pour les objets de première nécessité, l'accroissement serait très minime (les droits s'élevant de 36,3 à 36,7 p. 100 *ad valorem*) ; mais, pour les objets de luxe, il est sensible (passant de 51,4 à 53,5 p. 100). Encore ces moyennes ne donnent-elles qu'une idée très insuffisante de l'élévation des charges qui frapperont l'importation ; car, grâce à une classification nouvelle et ingénieuse, les produits dont les droits ont été augmentés sont de ceux qui présentent le plus gros chiffre à l'importation.

Ce n'est pas tout ! Le nouveau tarif, tel qu'il résulte du tableau des droits, n'est, pour ainsi dire, qu'un minimum. Mais il en existe un autre, lequel implique, en plus des droits du tableau, la perception d'une taxe de 25 p. 100 *ad valorem*, c'est-à-dire 25 p. 100 de la valeur *de la marchandise*. Or, ce dernier n'est pas, à proprement parler, un tarif de guerre : c'est celui qui s'appliquerait automatiquement, à défaut d'une « proclamation » présidentielle conférant le tarif inscrit, sans majoration,

Que faut-il donc, pour obtenir la précieuse proclamation? D'après le texte de la loi, le président ne doit l'accorder qu'après s'être assuré qu'aucun tarif *indûment différentiel* (*undue discrimination*) n'atteint les produits américains. Expression vague, et qui peut aboutir à l'exigence du traitement de la nation la plus

favorisée : le tarif étant évidemment différentiel, dès que les États-Unis ne reçoivent pas tous les avantages consentis aux autres puissances. Nous verrons, cependant, en étudiant les récents accords conclus par la France (ch. VI) que le gouvernement américain n'a pas soutenu jusqu'au bout cette prétention.

Un article de la loi nouvelle stipule toutefois qu'elle ne doit aucunement porter atteinte au traité de réciprocité avec Cuba, signé le 11 décembre 1902, et en vigueur depuis le 27 décembre 1903. Ce traité accorde aux importations de la république cubaine une réduction de 20 p. 100, et stipule, en outre, que le sucre de toute autre provenance sera frappé de droits. En échange, la république cubaine accorde aux articles des États-Unis une réduction qui varie, suivant les cas, de 20 à 40 p. 100. Ces faveurs réciproques ne doivent pas être étendues à d'autres puissances.

Ainsi, la politique de réciprocité, qui tend à n'accorder des faveurs que contre des avantages exclusifs, se trouve désormais étroitement limitée à une application économique de la doctrine de Monroë. Elle ne tempère en rien la politique d'autonomie intransigeante que les États-Unis pratiquent à l'égard des puissances européennes.

3. Le nouveau tarif et la politique douanière du Canada (1). — En 1907, le Canada, entraîné par des ten-

(1) On peut consulter sur ce point l'article de M. VIALLATTE déjà cité, paru dans la *Revue économique internationale* de

dances analogues à celles qui entraînent l'Europe et les États-Unis, a revisé son tarif douanier. Toutefois, la revision au Canada est loin d'avoir eu le même caractère absolutiste qu'aux États-Unis. Le nouveau système douanier canadien ressemble assez au système français ; cependant il ne possède pas un *minimum* aussi rigoureux ; de plus, il est compliqué par la préférence accordée à la Grande-Bretagne et à un certain nombre de colonies britanniques (1) ; et il comprend ainsi, non pas un double, mais un triple tarif. Il y a d'abord un tarif général, correspondant à peu près au tarif unique de 1897, mais avec la substitution de droits spécifiques aux droits *ad valorem*, dans la plupart des cas. Puis il y a le tarif différentiel britannique ou, plus exactement, le tarif *préférentiel*, dont jouissent les produits britanniques. La réduction de 25 p. 100, accordée en 1898, avait été portée à 33,3 p. 100 en 1900. Désormais, ce taux de préférence fait place à un tableau de droits représentant une concession, tantôt plus grande, tantôt moins grande, suivant les articles. La préférence a été augmentée notamment en faveur des produits métallurgiques, des machines, des soieries, du papier ; mais elle a été diminuée en ce qui concerne les produits chimiques,

décembre 1907, puis toute une série d'études de M. André-E. Sayous dans le *Bulletin de la Fédération des industriels et commerçants*.

(1) Les Bermudes, les Indes Occidentales (Antilles), la Guyane, l'Inde, Ceylan, les Détroits, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud.

les cotonnades, les peausseries, etc : au total, elle a été beaucoup plus souvent diminuée qu'augmentée.

Le troisième tarif, dit intermédiaire, correspond à notre minimum. Il contient des réductions variant de 2,5 à 5 p. 100 du tarif général. C'est lui qui doit servir de base aux conventions (1). Par contre, une surtaxe équivalente au tiers des droits portés au tarif général peut être appliquée aux pays qui soumettent les marchandises canadiennes à un traitement défavorable. Elle a été infligée, en 1903, aux articles allemands, au cours de la guerre douanière existant entre les deux pays depuis 1898, et n'a été levée que par l'accord conclu en 1910 !

Divers pays, et notamment la France (2) ont fait récemment des conventions avec le Canada sur la base du tarif intermédiaire. Quant aux États-Unis, le Canada, après avoir longtemps tenté sans succès de renouer avec eux des relations très étroites de réciprocité, paraît y avoir renoncé. Depuis 1890, l'Angleterre est devenue, pour le Canada, un client plus important que la république voisine, aussi est-ce avec elle que le Canada a eu le plus d'intérêt à établir un régime préférentiel. Son gouvernement vient cependant de conclure un accord avec les États-Unis, mais seulement dans la mesure

(1) Cependant, il ne lie pas strictement les négociateurs; ainsi, dans la récente convention franco-canadienne, la France a obtenu des concessions sur le tarif intermédiaire, et, pour quelques articles, ces concessions ont été plus fortes que celles du tarif préférentiel britannique.

(2) Voir ch. VI.

exigée pour jouir de la proclamation présidentielle (1).

4. **L'agitation protectionniste et la politique impérialiste en Angleterre** (2). — Le but de cet ouvrage étant d'exposer sommairement des faits, et non de discuter des idées, il n'est possible de consacrer ici qu'un très court moment d'attention à l'évolution de la politique douanière dans l'Angleterre contemporaine ; car cette évolution n'a guère dépassé la phase des projets.

Nous avons dit plus haut sous l'empire de quel courant d'opinion et de quelles circonstances l'Angleterre est entrée dans la voie du libre-échange, — où elle a réussi, pendant quelque temps, à entraîner la France, puis l'Europe presque tout entière. La politique libre-échangiste adoptée, à l'origine, moins, sans doute, sous l'influence des doctrines que sous la pression de besoins économiques propres à la Grande-Bretagne, s'est, avec le temps, élevée dans ce pays à la hauteur d'une institution nationale, d'une de ces institutions auxquelles on s'attache avec un respect superstitieux. Nous avons vu, au chapitre précédent, comment, à un moment donné, la politique libre-

(1) Les États-Unis, partant du principe que la proclamation ne devait être accordée qu'aux pays qui ne soumettraient pas leurs produits à une « undue discrimination », exigèrent d'abord le tarif intermédiaire, accordé à plusieurs puissances européennes. Le Canada objectait qu'il ne l'avait accordé qu'en échange de concessions. Finalement, il a abaissé son tarif général sur les produits intéressant les États-Unis.

(2) On peut consulter, sur ce sujet, l'ouvrage de M. G. Blondel, *La politique protectionniste en Angleterre*, Paris, 1904.

échangiste fit rompre, entre l'Angleterre et la colonie du Canada, une préférence désirée par cette colonie elle-même, et y provoqua un mouvement de désaffection, sinon de séparation. L'évolution des autres puissances, et des propres colonies de la Grande-Bretagne, vers un protectionnisme de plus en plus rigoureux et intransigeant a pu placer l'Angleterre dans une situation un peu humiliante sans suggérer à la masse du public britannique l'idée que le pays devait renoncer à pratiquer un libéralisme qui le laissait désarmé. Et il faut convenir que la politique libre-échangiste a largement contribué au développement économique de l'Angleterre, en en faisant pour ainsi dire un vaste port franc.

C'est donc seulement en ces dernières années qu'il est apparu à un certain nombre de citoyens anglais que la Grande-Bretagne se trouvait réduite à une politique passive, qui pouvait devenir dangereuse. Le traitement de la nation la plus favorisée, que l'Angleterre obtient en échange de son tarif libéral, lui permet, sans doute, de profiter de toutes les brèches que les autres nations réussissent à faire dans les tarifs de leurs voisines ; mais, l'absence d'un tarif protecteur l'empêche de se défendre contre des aggravations de droits qui la frappent particulièrement, ou d'obtenir des avantages qui l'intéresseraient plus spécialement.

En outre, la pratique du *dumping*, par les trusts américains et par les cartels allemands, livre parfois le marché anglais à une concurrence inégale, qui décourage les producteurs nationaux.

Enfin, malgré le développement continu du commerce britannique, on a dû remarquer que son accroissement n'était pas proportionnel à celui du mouvement général des échanges dans le monde. De 1880 à 1900, tous les pays étrangers avaient augmenté leurs achats de 11 p. 100, et l'exportation britannique ne s'était accrue que de 4 p. 100. Encore aurait-elle diminué sans les exportations de houille ; or, en exportant la houille, l'Angleterre favorise l'industrie étrangère, et aliène une partie de son capital, — puisque la houille n'est pas de ces richesses qui se reproduisent (1).

Cette décadence relative, qui peut s'expliquer, d'une manière générale, par l'apparition de rivalités nouvelles dans le monde industriel, a pu être attribuée dans une certaine mesure à l'insuffisance d'une politique douanière, fondée à une époque où l'Angleterre jouissait par rapport aux autres nations d'une avance qui lui assurait bien des monopoles.

Cependant, il ne convient sans doute pas d'attribuer au mouvement qui s'esquisse dans l'Angleterre du vingtième siècle en faveur d'une revision douanière une signification franchement protectionniste : il n'en saurait être encore ainsi dans la patrie de Cobden ; les plus audacieux se bornent à demander des moyens de représailles, des armes pour obtenir des concessions, afin de ne pas pratiquer un libre-échange unilatéral, qui tend à devenir une duperie.

(1) Sur ces arguments, voir l'article de M. Vincent Caillard dans la *Revue économique internationale* de mars 1904, et le livre du professeur Ashley : *The tariff problem.*

Bien plus, on montre qu'une revision du tarif permet seule d'accorder aux colonies la préférence qu'elles réclament légitimement, en échange de celle qu'elles accordent à la métropole ; car, suivant l'exemple du Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud ont accordé un tarif préférentiel aux produits britanniques (1). Or, cette préférence réciproque est présentée par certains comme la condition primordiale de la constitution de l' « empire » britannique, de cet empire auquel ne songeaient pas les contemporains de Cobden.

C'est donc tout d'abord sous la forme d'une agitation impérialiste que le mouvement pour la réforme douanière s'est produit en Angleterre. Ce fut, comme l'on sait, Joseph Chamberlain qui, après avoir quitté, pour se rendre plus indépendant, le ministère Balfour, se mit à sa tête en 1903, entreprenant une de ces campagnes d'agitation systématique, comme on sait les faire en Angleterre. M. Chamberlain prononça le 15 mars un grand discours à Birmingham, puis, le 28 mai, à la Chambre des Communes. Il continua à parcourir l'Angleterre ; et la *Tariff Reform League*, qu'il avait fondée, répandit des brochures par dizaines de millions, provoquant, bien entendu, une activité, un débordement oratoire et un déluge d'encre non moins intenses dans le camp adverse.

La personnalité puissante de M. Chamberlain, sa

(1) Sur les taux des préférences accordées, voir plus haut, chap. II.

popularité, et les tendances impérialistes qui semblaient inspirer sa politique fiscale étaient autant de gages de succès. Cependant la conscience des bienfaits du libre-échange est si profonde en Angleterre que, aux élections de 1906, le parti conservateur — celui de M. Chamberlain — fut considéré comme le parti du *small loaf*, du petit pain, comme le parti des affameurs, et battu par une forte majorité libérale.

Il faut dire que, si le protectionnisme impérialiste de M. Chamberlain pouvait trouver une certaine force dans les arguments sentimentaux, il avait le grave défaut de menacer directement le consommateur britannique, habitué à considérer la vie à bon marché comme un résultat grandiose de l'action de Cobden. En effet, le projet de M. Chamberlain comportait :

1° Un droit de 4 shillings par quarter sur les céréales, sauf sur le maïs ;

2° Un droit montant au maximum à 5 p. 100 sur le bétail et la viande, sauf le lard ;

3° Un droit moyen de 10 p. 100 sur les produits manufacturés ;

4° Une réduction des trois quarts des droits existants sur le thé, et de moitié sur le café, le cacao et le sucre.

Or, la perception de droits sur les céréales et la viande était une condition indispensable pour pouvoir fournir aux grandes colonies une préférence efficace ; il fallait, en effet, frapper les produits agricoles étrangers pour pouvoir donner des avantages sérieux aux exportations du Canada, de l'Australie, du Cap. Et

le public ne s'est pas laissé persuader que la réduction du droit sur le thé, le café, le cacao et le sucre serait une compensation suffisante. Aussi, tout en fournissant au projet de revision douanière une certaine force morale, les préoccupations impérialistes ont contribué à la ruiner, en faisant de cette revision une charge manifeste pour les consommateurs.

Il faut convenir, d'ailleurs, que les colonies étaient loin d'être unanimement favorables à la politique impérialiste. Le Canada, après s'être détourné des États-Unis, tenait sans doute à maintenir une politique de réciprocité avec le Royaume-Uni, devenu son principal client. Toutefois, l'opinion n'y est généralement pas favorable à des projets qui, en réalisant une union impériale trop étroite, diminuerait la liberté du *Dominion*. La Nouvelle-Zélande et le Cap avaient suivi avec plus d'hésitation encore. Quant à l'Australie, elle conserve une attitude défiante ; et, très jalouse de son autonomie douanière, elle a refusé, jusqu'ici, d'accorder un traitement préférentiel en faveur de la mère-patrie, — bien qu'elle ait été la seule des grandes colonies autonomes à bénéficier en quelque mesure de la conférence de Bruxelles (1).

« Cependant, nous voici en 1910, et les idées de M. Chamberlain ont fait du chemin. Ses partisans n'ont pas manqué d'attribuer à l'absence de protection les crises de chômage dont l'Angleterre souffre depuis quelque temps. Le *boom* de 1907 a été suivi d'une

(1) Voir au chap. VII.

dépression relative. Il y a eu des mécontents : les protectionnistes leur apportent une explication et un remède. Leur propagande a agi aussi sur les campagnes ainsi qu'en témoignent les dernières élections (1) ».

La dissolution qui a provoqué ces élections n'avait, comme on sait, rien à voir avec le protectionnisme. Mais les conservateurs, ayant M. Balfour à leur tête, ont dû faire définitivement de la protection la doctrine officielle du parti ; une revision douanière pourrait, en effet, assurer des ressources fiscales que les libéraux ont été chercher dans une réforme révolutionnaire du système d'impôts.

Aussi, en dépit des efforts des libéraux, qui continuèrent à les représenter comme des affameurs, les conservateurs protectionnistes ont fini par gagner les campagnes, quelques centres industriels, et une moitié de l'agglomération londonnienne, où ils sont soutenus par les tendances impérialistes de la population.

Ainsi, l'évolution qui a commencé à s'opérer dans les idées anglaises en matière de politique commerciale semble devoir préparer une transformation plus ou moins proche du régime douanier de la Grande-Bretagne.

(1) Ce passage et les renseignements qui suivent sont extraits de notes obligeamment communiquées par M. Paul Mantoux, docteur ès lettres, un des Français qui connaissent le mieux et suivent au jour le jour le mouvement politique, économique, et social de l'Angleterre contemporaine.

CHAPITRE V

LA LOI DU 29 MARS 1910 ET LE RÉGIME DOUANIER FRANÇAIS

La situation économique de la France au moment de la revision douanière. — La revision douanière et ses causes. — Ce qui reste du régime de 1892. — Les nouvelles dispositions générales. — Le taux des nouveaux tarifs. — Franchise et admission temporaire. — Régimes spéciaux. — Le régime douanier des colonies.

La situation économique de la France au moment de la revision douanière. — La revision douanière qui vient de s'effectuer ne résulte ni d'un malaise économique, ni d'un mouvement hostile au régime douanier établi en 1892. Lors de la précédente revision douanière, l'agriculture se sentait menacée, et l'industrie, à laquelle les conventions de 1881 avaient voulu ouvrir des débouchés au dehors, se plaignait d'être concurrencée sur le marché national. Actuellement, l'agriculture est, dans l'ensemble, florissante. Et, si l'on peut regretter que nos énormes capitaux servent à

créer des industries nouvelles plutôt à l'étranger qu'en France, on ne peut nier que les industries existantes se développent normalement, pour la plupart. Les producteurs ont naturellement profité de la réforme du tarif pour se faire donner, sur bien des points, un supplément de protection, mais nous verrons que cette revision n'est guère qu'une mise au point du régime antérieur, lequel est conservé dans ses grandes lignes.

Au moment où la nouvelle loi douanière est promulguée, la situation économique de la France est donc, au total, satisfaisante. Le commerce extérieur, qui avait oscillé entre sept et huit milliards de 1880 à 1898, a dépassé 9 milliards en 1904 ; puis, suivant désormais une progression rapide, il en atteint aujourd'hui douze (1). D'autre part, l'excédent des importations sur les exportations, qui était de 901 millions, pour la moyenne annuelle 1884-1891, n'est plus que de 308, pour la moyenne 1900-1907. (Il avait même fait place, en 1905, à un excédent de 83 millions.) Sans doute, le progrès du commerce extérieur n'est pas en lui-même un indice certain de la prospérité économique ; encore moins convient-il d'attacher une signification précise à la « balance du commerce ». Mais les analyses faites par M. Jean Morel, dans son rapport général présenté à la Chambre (2), et

(1) On doit, il est vrai, tenir compte, en ce qui concerne les toute dernières années, d'une certaine hausse des prix. Mais, il y a eu baisse, au total, par rapport à 1891.

(2) Rapport général fait au nom de la Commission des Douanes chargée d'examiner les projets et propositions de

par M. E. Théry dans son livre sur les *Progrès économiques de la France* (1) montrent que le mouvement du commerce extérieur correspond bien à *un développement de la production nationale*. On voit, en effet, que le fléchissement relatif de l'importation doit être attribué aux matières alimentaires ; l'importation des matières premières destinées à l'industrie n'a cessé de s'accroître, correspondant à l'augmentation des exportations des produits manufacturés.

Les statistiques agricoles montrent, d'ailleurs, que la culture et l'élevage sont en progrès. En ce qui concerne le blé, le rendement à l'hectare est passé de 15 hl. 38, dans la moyenne 1884-1891, à 17 hl. 76, dans la moyenne 1900-1907, soit une augmentation de 15,47 p. 100 ; et, en conséquence, l'importation est tombée de 14,8 millions dans la première période, à 3, 3 dans la dernière. De même pour la viande, la production, notablement inférieure autrefois aux besoins de la consommation, est aujourd'hui presque suffisante.

Pour le bétail sur pied, en ce qui concerne l'espèce bovine, l'excédent d'importation a fait place à un excédent d'exportation. Et quant aux moutons, l'im-

loi tendant à modifier le tarif général des douanes, par Jean Morel, député (Loire), Paris, 1908. *Documents parlementaires*. Chambre des députés, neuvième législature, nº 1.999, annexe au procès-verbal de la séance du 11 juillet 1908.

(1) *Les progrès économiques de la France. Bilan du régime douanier de* 1892 par Ed. Théry, avec préface de M. Paul Cauwès.

portation est désormais presque exclusivement d'origine algérienne et tunisienne.

Pour l'industrie, les diverses statistiques industrielles (celles de la force motrice, de la houille, de la production métallurgique) confirment les indications fournies par la progression très notable des importations de matières premières et des exportations de produits manufacturés.

Tout cela n'a, évidemment, rien que de très normal, les progrès de la technique justifiant tout naturellement un développement de ce genre, dans l'intervalle de temps envisagé. On peut même regretter que la progression du commerce et de l'industrie n'ait pas été aussi forte chez nous que chez certains de nos rivaux, et l'on peut supposer que, si nos capitaux s'employaient davantage sur notre sol et sur le sol algérien, l'essor économique du peuple français pourrait être beaucoup plus considérable. Mais, étant donné le chiffre de la population, la situation économique doit être considérée comme prospère.

Nous ne nous demanderons pas si cette prospérité est due ou non, au régime douanier de 1892 : les circonstances qui contribuent au développement économique d'un pays sont trop complexes pour qu'il soit possible de dégager d'une façon vraiment scientifique l'influence qui revient au régime douanier ; toujours est-il que les protestations libre-échangistes sont surtout de nature académique, et qu'il n'y a pas eu de courant d'opinion notable contre le régime douanier existant.

L'origine de la revision douanière de 1910 ne doit donc pas être cherchée dans des causes internes, mais bien principalement dans la situation qui a été faite à la France par la politique commerciale des pays étrangers.

La revision douanière et ses causes. — Nous avons exposé, au chapitre précédent, dans quelles circonstances s'est opéré le mouvement général de réforme douanière qui caractérise le début du vingtième siècle. L'Allemagne en a pris l'initiative, principalement sous l'influence des agrariens; les pays de l'Europe centrale et orientale, au moment de conclure avec elle des traités de commerce, ont suivi son exemple, afin d'armer leurs négociateurs. L'Espagne, en 1906, a procédé également à une revision douanière, dans un sens protecteur. Il en a été de même hors d'Europe, notamment au Canada (1907), et enfin aux États-Unis (1910).

La France ne pouvait manquer de se laisser entraîner à son tour ; car ses intérêts étaient en jeu. En effet, la réforme douanière de l'empire allemand nous avait atteints, en dépit de l'article 11 du traité de Francfort, qui nous assure le traitement de la nation la plus favorisée, et cela de plusieurs manières. D'abord le relèvement des tarifs était devenu général en Europe, et nos produits, tout en bénéficiant très souvent du traitement le plus avantageux, se trouvaient taxés beaucoup plus fortement désormais que ne le sont les produits étrangers à leur entrée en France.

Ensuite, l'extrême spécialisation des tarifs établis

par les nouvelles lois douanières, et par les nouveaux traités, est telle que, comme nous l'avons vu plus haut, on est parvenu, à l'étranger, à nous exclure, en bien des cas, du bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée.

Enfin, des pratiques nouvelles se sont généralisées, dans ces dernières années, à l'étranger, en matière de douane. D'abord des particuliers, en formant des cartels ont pu, par des primes indirectes, surmonter l'obstacle que notre tarif leur opposait : c'est le *dumping*, dont la France a eu à souffrir pour sa part. D'un autre côté, les administrations douanières, dans divers pays, ont pris l'habitude d'opposer à nos importations non seulement leur tarif, mais des formalités vexatoires et décourageantes : des analyses de vins et de comestibles, faites sous prétexte d'hygiène, occasionnent des retards qui équivalent parfois à une prohibition ; l'exigence de marques d'origine sur des produits qui ne s'y prêtent guère, des discussions sur la preuve de la valeur de la marchandise pour la perception des droits *ad valorem*, et toutes sortes de mesures imposées arbitrairement par certaines administrations douanières constituent autant d'entraves gravement préjudiciables à notre commerce.

Il a donc paru nécessaire de procéder chez nous à une revision d'ensemble de notre régime douanier.

Il fallait, a-t-on pensé, établir un tarif plus moderne, mentionnant explicitement les produits nouveaux, et suffisamment spécialisé pour nous permettre, à notre tour, de limiter nos concessions.

Ensuite, il convenait d'augmenter les droits de notre tarif minimum, de façon à compenser la surcharge que le relèvement des tarifs étrangers imposait à nos exportations.

Il fallait aussi élever davantage notre tarif général, afin d'augmenter l'écart qui existe entre ce tarif et le minimum. Cet écart n'était guère que de 15 p. 100 en moyenne ; on a décidé de le porter à 50 p. 100, afin que la menace du tarif général devînt une arme plus efficace entre les mains de nos négociateurs.

Enfin, on voulait insérer dans la nouvelle loi douanière des dispositions qui permissent au gouvernement de réprimer le *dumping*, et d'user de représailles non seulement à l'encontre des surtaxes, mais à l'encontre de toutes les *formalités* par lesquelles des administrations étrangères peuvent essayer d'entraver notre exportation.

L'initiative de la revision douanière fut prise, non par le gouvernement, mais par la Commission des Douanes de la Chambre, au commencement de 1903.

Une sous-commission fut chargée d'étudier les tarifs étrangers, et dès le 19 juin 1903, elle présentait à la Chambre neuf rapports spéciaux sur les sujets suivants :

Examen des tarifs douaniers de l'Allemagne, par M. Noël; de l'Angleterre et des Indes anglaises, par M. Plichon ; de la Belgique, par M. Camuzet ; du Brésil, par M. Clémentel ; des États-Unis, par M. Siegfried ; de l'Italie, par M. Thierry ; de la Suisse, par M. Jean Morel ; de la Chine, de la Corée et du Japon, par M. Gérald.

Dès les premiers mois de la législature 1906-1910, la nouvelle Commission des Douanes de la Chambre s'est ressaisie de la question ; sur la demande de MM. Klotz, Jean Morel et Bourély, la Chambre adopta, le 2 juillet 1906, un projet de résolution « tendant à nommer une Commission d'études en vue de la revision du tarif des douanes et, en particulier, de l'incorporation des articles concernant les industries nouvelles, et la refonte de la nomenclature » ; puis elle lui conféra, le 1er mars 1907, les pouvoirs d'une commission d'enquête.

La commission nomma à son tour une sous-commission, qui répartit le travail entre ses membres, par matières. Ce travail a donné lieu à 17 rapports spéciaux, dont on trouve la liste complète dans le rapport général de M. Morel.

Les Chambres de Commerce, les divers autres groupements économiques fournirent des renseignements utiles aux rapporteurs ; les conseils généraux, également consultés, émirent des vœux. On peut dire que l'opinion a été à peu près unanime sur la nécessité de moderniser le tarif de 1892 en y insérant les articles nouveaux, et qu'elle s'est montrée très généralement favorable au maintien des principes dominants de notre régime douanier : double tarif et conventions à court terme. En outre, quoique certaines chambres de commerce aient émis des réserves sur l'opportunité d'un accroissement de protection (1), les corps consultés

(1) Les Chambres de Commerce, en tant que représentant

ont été, en majorité, favorables à un relèvement du tarif minimum, et à un accroissement de l'écart existant entre ce minimum et le tarif général, ou maximum.

Les travaux de la Commission se sont donc poursuivis dans un sens conforme à l'opinion des producteurs intéressés.

C'est seulement au mois d'octobre 1909, trois ans après le vote de la résolution favorable au principe de la revision, que la discussion a commencé à la Chambre. Elle a été close le 30 décembre. Puis elle est venue au Sénat en mars, et son vote définitif a été acquis assez rapidement, les négociations nécessitées par la mise en vigueur, au 1er avril 1910, du nouveau tarif américain, exigeant que le nôtre fût établi au

les intérêts du commerce proprement dit, ont le plus souvent des tendances libre-échangistes. Mais, en tant que représentant certains intérêts industriels de leur région, elles demandent généralement la protection douanière. Elles ont donc reconnu d'abord la nécessité d'une mise au point du tarif, et souvent demandé des majorations de droits sur les articles concernant spécialement l'industrie locale. La Chambre de Commerce de Marseille déclare notamment que « dans ce long espace de temps l'industrie a fait d'énormes progrès, créé une foule de produits nouveaux, d'articles de plus en plus complexes, qui rentrent difficilement dans les cadres un peu arbitraires des tarifs... » Et elle ajoute que, en présence des remaniements opérés dans les autres pays, la France doit agir de même, car sans cela « elle n'aurait rien ou fort peu à offrir en échange des avantages qu'elle réclamerait d'eux ». (Rapport déjà cité de M. Morel, p. 42.)

préalable. La nouvelle loi douanière a été promulguée le 29 mars 1910 (1).

Bien que le gouvernement ait eu parfois quelque peine à résister à l'esprit de surenchère, qui se manifeste aisément en pareille matière, on peut dire que la loi nouvelle, dans son ensemble, a été votée dans l'esprit qui avait présidé à sa lente élaboration. Il nous reste seulement à indiquer d'une façon plus précise dans quelle mesure elle modifie notre régime douanier.

Ce qui reste du régime de 1892. — Il convient tout d'abord de noter que les bases de notre régime douanier restent telles qu'elles ont été établies par la loi du 11 janvier 1892 et par quelques lois antérieures ou postérieures, notamment celles du 29 mars 1887 et du 13 avril 1897.

Notre régime douanier est toujours dominé par le principe de l'autonomie, et le système du double tarif permet de concilier, autant que possible, l'autonomie avec la nécessité de conclure des accords avec les puissances étrangères. En effet, grâce à ce système, le gouvernement peut faire des concessions aux puissances étrangères qui nous en octroient d'équivalentes. Mais le montant de ces concessions, ou du moins, leur limite extrême, est déterminé par le législateur, au moyen du tarif minimum, que celui-ci reste libre,

(1) Les dispositions générales du texte sont reproduites en appendice. Pour le tarif, consulter le *Journal Officiel* du 30 mars 1910.

théoriquement, de modifier. Aussi, nous n'avons pas à proprement parler de tarif conventionnel : les conventions existantes ne contiennent en principe, qu'une simple référence, à l'un des tarifs fixés par la loi. Quand nous concédons notre minimum, nous nous engageons à traiter la puissance contractante aussi favorablement qu'aucune autre. Mais nous ne prenons aucun engagement relativement au taux du tarif, qui peut être changé. En ce cas, la seule ressource de la puissance intéressée sera de dénoncer la convention existante, toujours résiliable à bref délai.

Cependant, comme nous l'avons observé plus haut, le gouvernement est bien obligé, en fait, d'avoir égard aux désirs et aux intérêts des puissances contractantes. Après la guerre douanière avec la Suisse (1895), il a fallu, pour arriver à un accord, demander au parlement d'abaisser le minimum. En 1906, l'intransigeante petite république a exigé que les droits du tarif minimum qui lui étaient concédés fussent mentionnés dans la convention ; et enfin, lors de la dernière revision douanière, elle a fait connaître qu'elle dénoncerait cette convention péniblement obtenue, si le parlement touchait à certains droits qui l'intéressent, — et qui d'ailleurs, intéressent beaucoup plus encore l'Allemagne.

Quoi qu'il en soit de ces tempéraments qu'impose la pratique, on peut dire que, à cet égard, notre régime reste, après la loi du 29 mars 1910, ce qu'il était après celle du 11 janvier 1892. On s'est même efforcé de n'y porter aucune atteinte. L'idée avait été émise que l'on pourrait concéder des droits intermédiaires entre le

maximum et le minimum : cela paraissait, de prime abord, très logique ; nos négociateurs devaient, semble-t-il, pouvoir faire des concessions inférieures à celles qui sont portées au tarif minimum. Le Sénat s'est cependant refusé à prévoir cette hypothèse dans le texte de la loi nouvelle ; car, des droits intermédiaires entre le maximum et le minimum ne pourraient être déterminés que dans la convention elle-même ; ce seraient donc des droits *conventionnels*, contrairement aux principes auxquels nous sommes fidèles depuis 1892 (1).

Ainsi, nos droits de douane restent essentiellement déterminés par le tarif général ou maximum, et par le tarif minimum.

Quant à la classification, encore qu'un peu archaïque, elle a été maintenue, pour ne pas troubler les habitudes des intéressés. Le tableau des droits continue donc d'être divisé dans les quatre grandes catégories traditionnelles (2) :

1° Matières animales ;
2° Matières végétales ;
3° Matières minérales ;
4° Fabrications.

(1) Nous verrons, cependant, un peu plus loin, que, sous une forme indirecte, on a eu recours à ce procédé dans le dernier accord franco-américain.

(2) Il est à noter, toutefois, que pour les relevés statistiques du commerce extérieur, l'administration des douanes adopte une classification tripartite qui répond mieux aux besoins de la documentation économique : objets d'alimentation ; matières premières nécessaires à l'industrie ; objets fabriqués.

En ce qui concerne les lois antérieures ou postérieures à celle du 11 janvier 1892 qui restent en vigueur, il convient de consacrer une mention spéciale à celles du 29 mars 1887 et du 13 avril 1897. Par une dérogation au principe que les taxes douanières sont fixées par le pouvoir législatif, ces deux lois décident : la première que le *gouvernement* pourra suspendre, la seconde qu'il pourra imposer provisoirement des droits sur certains objets dans des circonstances déterminées. La loi du 29 mars 1887 — qui fut appliquée, notamment en 1897, par le ministère Méline — autorise le gouvernement à suspendre les droits sur les céréales et les farines, si le prix du pain s'élève à un taux menaçant pour l'alimentation publique. Inversement, celle du 13 avril 1897, dite loi du Cadenas, permet au gouvernement, lorsqu'il dépose un projet de loi tendant au relèvement des droits sur les céréales et leurs dérivés, sur les vins, les bestiaux et les viandes fraîches, d'ordonner par décret la perception immédiate de la nouvelle taxe — sauf remboursement éventuel, au cas où les chambres n'approuveraient pas le projet. — Cette dernière mesure a pour but d'éviter les importations en masse, qui précédaient jusque-là la menace d'une élévation du tarif, et qui en atténuaient par avance les effets.

Enfin, en dehors du tarif maximum, des surtaxes de représailles restent prévues par la législation actuelle (1). D'autres mesures de rétorsion figurent

(1) La loi nouvelle maintient aussi, dans son ensemble,

dans les textes ; mais, tout en maintenant les anciens principes, la nouvelle loi apporte à leur application une précision plus grande, que nous avons à signaler.

Les nouvelles dispositions générales. — Nous avons vu plus haut que l'un des arguments invoqués en faveur de la revision douanière était basé sur la nécessité d'armer le gouvernement contre certains procédés usités depuis quelque temps à l'étranger en matière de douanes : d'abord contre la pratique du *dumping* employée par les trusts et cartels, puis contre certaines mesures vexatoires employées par diverses administrations douanières à l'encontre de nos exportateurs. Nos voyageurs de commerce ont également, dans plusieurs pays, à supporter des patentes assez lourdes, alors que chez nous les voyageurs étrangers en sont exempts. La nouvelle loi s'efforce, en substituant aux anciens textes des textes beaucoup plus précis, de fournir au gouvernement des armes qui lui permettent, soit d'annuler les effets d'une concurrence inégale, soit d'obtenir une *juste réciprocité de traitement*.

L'article 3 de la loi du 29 mars 1910 contient, en effet, les dispositions suivantes :

1° Le gouvernement pourra, par décrets rendus en conseil des ministres, « appliquer des *surtaxes*, pouvant atteindre jusqu'au double des droits inscrits au tarif général, ou égales à la valeur de la marchandise,

le système des surtaxes d'entrepôt et d'origine. Voir deuxième partie, chapitre II, Taxes accessoires.

à tout ou partie des marchandises originaires de pays qui appliqueraient à des marchandises françaises des *surtaxes*, ou des droits particulièrement élevés;

2° Il pourra, de même, « appliquer des *surtaxes équivalentes* à tout ou partie des marchandises originaires de pays qui *traiteraient* les produits français *moins favorablement* que les produits d'autres États ». Cette disposition permet d'atteindre les pays qui, sans nous infliger des surtaxes proprement dites, feraient subir à nos produits une inégalité de traitement injustifiée, et équivalente à une surtaxe.

« *Dans les deux cas précédents*, ajoute l'alinéa suivant, le gouvernement pourra frapper d'un droit *ad valorem*, jusqu'à concurrence de cinquante pour cent (50 p. 100) tout ou partie des articles *exempts d'après le tarif.* »

Il ne suffit pas, en effet, de pouvoir augmenter les droits existants ; il faut que le gouvernement, par une mesure rapide, par un simple décret, puisse frapper même les articles admis en franchise. A vrai dire, c'est une arme délicate à manier, car les produits exempts de droits sont le plus souvent des matières premières, que l'on ne peut guère taxer sans nuire à l'industrie nationale. Toutefois, comme certains pays ne nous fournissent guère que des matières premières, et que, d'ailleurs, ils peuvent avoir des concurrents sur notre marché, cette disposition peut permettre, à la rigueur, de les atteindre ou, du moins, de les intimider.

L'article 3, donnant au principe de la réciprocité de

traitement une application plus large encore, décide ensuite que le gouvernement sera autorisé à « assujettir, par réciprocité, telles ou telles marchandises étrangères à des droits, taxes ou *formalités de toute nature identiques ou analogues*, selon le cas, à ceux qui, dans les pays d'origine, seraient applicables à telles ou telles marchandises françaises ».

Et l'alinéa final ajoute, par une formule aussi compréhensive que possible, que le gouvernement pourra « dans les cas où les mesures arrêtées par des pays étrangers seraient *de nature à entraver le commerce français, prendre d'urgence toutes dispositions appropriées aux circonstances* ».

Toutefois, la loi nouvelle met une borne à l'arbitraire gouvernemental, en décidant que les *décrets* rendus en conformité avec ses dispositions « seront *convertis en projets de loi*, et soumis à la ratification des chambres, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de la session suivante ».

Les articles 4 et 5 étendent le principe de la réciprocité de traitement au régime de la navigation et à celui des voyageurs de commerce.

Enfin, il convient de mentionner l'avant-dernier alinéa de l'article 3 qui formule ce que, dans le jargon douanier, on appelle actuellement « l'anti-dumping clause ». Cette disposition autorise le gouvernement à « établir, sur les marchandises, taxées ou non, qui bénéficient, dans leur pays d'origine ou de provenance, d'une *prime* directe *ou indirecte* à l'exportation, un *droit compensateur égal* au montant de la dite prime ».

Il est à peine besoin d'observer que les primes « indirectes », telles que les cartels en versent à leurs adhérents peuvent être difficiles à connaître, ou du moins à prouver. Mais le législateur ne pouvait faire plus pour armer le gouvernement contre des pratiques qui annulent, ou atténuent, la vertu protectrice du droit de douane.

En dehors de ces précisions apportées au principe de la réciprocité de traitement, et aux moyens dont le gouvernement peut disposer pour l'appliquer, les dispositions générales de la loi du 29 mars 1910 ne contiennent plus qu'une particularité notable à signaler. L'article 8 autorise le gouvernement à « maintenir exceptionnellement, et à titre transitoire le bénéfice du *tarif général antérieur à la présente loi* à tout ou partie des marchandises originaires des pays qui n'assujettissent pas les produits français à un traitement différentiel quelconque ». Le gouvernement peut prendre cette mesure par décret, sauf rectification par les chambres dans les mêmes conditions que ci-dessus.

Les dispositions de cet article, et les conditions spéciales de leur application, s'expliquent par la prévision d'un accord — qui a eu lieu effectivement — avec le gouvernement des États-Unis. La référence à l'ancien tarif général remplace le tarif conventionnel, intermédiaire entre le minimum et le maximum, que le Sénat a rejeté, comme contraire à l'esprit de notre régime douanier (1).

(1) Mentionnons enfin une proposition adoptée par la

Le taux des nouveaux tarifs. — La première tâche du parlement, dans la revision douanière qui vient de s'effectuer — celle qui lui était attribuée par l'unanimité des intéressés — était évidemment *de moderniser* notre tarif : d'abord en mentionnant des produits nouveaux ; puis en faisant une place à part à ceux qui avaient pris une importance nouvelle ; enfin, en apportant à notre tarification des spécialisations analogues à celles qui sont désormais en usage à l'étranger.

En outre, il avait été décidé que, pour fournir une arme à nos négociateurs, le nouveau tarif général devrait comporter des droits de 50 p. 100 environ supérieurs à ceux du minimum.

Enfin, il y avait lieu de modifier dans une certaine mesure, les droits du tarif minimum lui-même, et, bien que l'on se défendît de donner à la revision un caractère protectionniste exagéré, ces modifications

Chambre, mais finalement rejetée par le Sénat (art. 9 du projet de loi) qui tendait à taxer les patrons occupant plus de cinq ouvriers « n'ayant pas leur résidence habituelle en France ». Elle visait les ouvriers belges, qui viennent chaque jour travailler en France, et qui, jouissant d'un coût d'existence moins élevé en Belgique, acceptent chez nous des salaires inférieurs et nuisent ainsi, dit-on, à la main-d'œuvre française, dans la région frontière. Si déplorable que soit cet état de choses pour les ouvriers vivant en France, où la vie est plus chère, des raisons de courtoisie internationale se sont opposées à l'adoption de ce paragraphe. — On a également disjoint et ajourné les propositions relatives à la création de zones franches dans les ports.

ont eu lieu beaucoup plus souvent dans le sens d'un relèvement que dans celui d'une réduction.

En ce qui concerne, d'abord, les additions faites à la nomenclature, elles se rapportent principalement à un certain nombre d'industries nouvelles ; on peut citer les produits des industries hydro-électriques, automobiles, cuir artificiel à base de balata et de caoutchouc, alliages spéciaux provenant de la ferro-métallurgie et de l'alumino-thermie, produits de la peausserie, de la mégisserie, de la tannerie, perfectionnés par la méthode du tannage au chrome, puis toute une série de machines : machines à écrire et à calculer, gramophones, etc.

Quant aux spécialisations, elles ne se manifestent pas tout d'abord par le nombre des articles : à en juger par les numéros (le dernier est le numéro 651), les cadres du nouveau tarif sont les mêmes que ceux de l'ancien. Mais, outre qu'il y a beaucoup de numéros *bis*, *ter*, etc., beaucoup d'entre eux comprennent un grand nombre de positions. On peut compter ainsi près de quatre cents subdivisions nouvelles, ayant chacune une taxation particulière. En revanche, on cesse de classer à part les pièces détachées, pour mettre fin à l'abus consistant à introduire des machines entières sous forme de pièces détachées.

Enfin, quant à la revision des droits inscrits au tarif minimum, la Commission de la Chambre avait d'abord décidé de la faire porter sur 476 articles, mais elle en a abandonné ou laissé disjoindre une assez forte proportion au cours de la discussion parlemen-

taire. Quelques réductions de droits ont été opérées, d'abord sur l'aluminium, dont le prix a beaucoup baissé depuis 1892, puis sur un certain nombre de produits semi-ouvrés, tels que les fils de soie artificielle, les fils de caoutchouc vulcanisé, certaines catégories de bois équarris ou sciés, etc. Dans l'ensemble, cependant, la revision a eu pour effet une hausse notable du tarif ; car, bien souvent, même dans les cas où les anciens taux subsistent, leur application se trouve réduite à une partie des articles qu'elle visait auparavant, et des positions nouvelles apportent des droits spéciaux, et supérieurs, sur d'autres catégories d'articles, désormais classés à part.

Voici, d'ailleurs, en quels termes M. Klotz, président de la commission des douanes de la Chambre, a résumé lui-même les résultats de la revision, relativement au taux des taxes douanières :

« *Pour l'agriculture.* — Consolidation des droits sur les blés, les farineux, les vins ; accroissement de la protection sur le bétail, les viandes, les fromages, le miel, les poissons, les légumes, en particulier les pommes de terre et primeurs, les fruits, les graines oléagineuses, les sucres, les huiles, les bois, les choux à choucroute, les houblons, les levures de distillerie, la tourbe pour litières, les betteraves et leurs pulpes, le sucre de lait, etc.

« *Pour l'industrie.* — Péréquation des taxes sur les pavés, les pierres, les métaux, en particulier les aciers spéciaux, les produits chimiques, les poteries, les verres, les cristaux, les tissus, notamment les soies

dites pongées, les vêtements, le papier, les peaux et pelleteries ouvrées, l'horlogerie, les machines et leurs pièces détachées, les armes, les chapeaux, les instruments de musique, etc.

« Ajoutons que l'*industrie parisienne* reçoit également un réconfort sérieux pour les articles en celluloïde, les accessoires du vêtement, les albums, les gravures, les fourrures, la maroquinerie, les chaussures, les plumes de parures, la brosserie, les corsets, la bijouterie, les machines à écrire et à calculer, la carrosserie, les automobiles, les instruments scientifiques, les meubles, les ouvrages dorés et argentés, les ouvrages de modes, les fleurs artificielles. »

On peut se demander si, par ce relèvement progressif des droits, la revision de 1910 ne tend pas à enlever au tarif français ce caractère strictement compensateur que M. Méline lui attribuait en 1892.

« Il n'est plus question, disait-il dans son rapport du 3 mars 1891, de prohibition, ni même de protection exagérée. Le producteur français ne réclame pas de privilèges, il ne demande qu'une chose : la justice.

« Il exige, comme c'est son droit, qu'on lui tienne enfin compte des charges excessives qui pèsent sur son travail, et des causes d'infériorité qu'il ne dépend pas de lui de supprimer.

« Dans l'établissement du tarif de douane, il demande que les pouvoirs publics mesurent exactement l'écart qui le sépare de son rival étranger, *et que le chiffre inscrit au tarif soit la représentation de cet écart.* »

On admet, en effet, couramment que la main-

d'œuvre est plus chère en France qu'à l'étranger — ce qui d'ailleurs, est loin d'être toujours vrai aujourd'hui — et que nos charges fiscales sont plus lourdes. Il faut reconnaître, en tout cas, que bien des matières premières nécessaires à l'industrie reviennent plus cher chez nous que chez nos voisins. Enfin, notre agriculture et notre élevage ne peuvent guère lutter à armes égales, depuis que le fret est à très bon marché, contre la production extensive des pays neufs. Sans doute, les libre-échangistes font remarquer que la protection, en rendant la vie plus chère, et en atteignant parfois les matières premières, ou, tout au moins, les produits semi-ouvrés, contribue à faire naître cette inégalité qu'on lui demande ensuite de compenser. Il n'en est pas moins vrai que, dans une certaine mesure, les conditions de la production en France justifient ce protectionnisme compensateur.

Mais le protectionnisme de 1910 se borne-t-il à opérer la péréquation des charges de la production en faveur du producteur français? Au cours de la discussion générale au Sénat, M. Méline a assuré qu'il en était ainsi ; les droits de notre tarif — il s'agit désormais du tarif minimum — représentent strictement, « *scientifiquement* », a-t-il affirmé, l'écart entre notre coût de production et celui de l'étranger.

M. Klotz, de son côté, a affirmé également que « la préoccupation constante de la Commission des Douanes de la Chambre avait été de tenir compte du coût de la production et des charges nouvelles qui pèsent sur elle depuis 1892 ».

Et, sans doute, on peut observer que les majorations de droit ont été opérées surtout par la voie des spécialisations ; or celles-ci sont souvent justifiées par le fait que les anciennes positions, beaucoup trop larges, englobaient des articles qui n'étaient pas taxés proportionnellement à leur valeur. On peut remarquer, enfin, que, en 1892, le tarif général avait pu être considéré comme devant constituer le droit commun. Et, comme, en fait, c'est le tarif minimum qui s'applique à presque toutes les puissances, il est assez naturel qu'on l'établisse désormais en conséquence.

Il n'est, cependant, pas interdit de voir, jusqu'à un certain point, dans le relèvement des droits qui caractérise la réforme du tarif, une application de ce principe de réciprocité qui se dégage très nettement des dispositions générales de la loi. Les remaniements apportés aux tarifs des autres pays ont fait peser sur les exportations françaises des surcharges très considérables ; d'après les tableaux dressés par le ministère du commerce, l'augmentation des droits perçus annuellement sur nos marchandises aurait été de ce fait : pour l'Allemagne, de 4 millions (soit 13 p. 100); pour la Suisse, 2 millions ; pour l'Espagne, 6 millions (soit 36 p. 100); pour les États-Unis, 15 millions — dès avant le vote du dernier tarif. L'Angleterre elle-même, en élevant ses droits dans un but purement fiscal, a atteint une branche capitale de notre exportation : les vins et alcools, et elle inflige, de ce fait, à nos produits une surcharge de 13 mil-

lions (1). Le législateur aurait donc pu, sans dépasser les limites d'une juste réciprocité, surtaxer quelque peu les produits de ces pays. Mais il convient de dire que telle n'a pas été sa préoccupation, et que, au total, il n'inflige aux produits étrangers que des accroissements de droits très inférieurs à ceux que nous subissons ; ainsi, par exemple, on les a évalués à 735.000 francs pour les produits allemands, et à moins de 250.000 francs pour les marchandises suisses. Il est seulement à regretter que les produits belges soient plus fortement atteints (1 million et demi d'augmentation), alors que la Belgique ne nous avait fait subir aucune majoration de droits.

Le taux général de notre tarif reste ainsi relativement modéré. Si l'on s'en rapporte aux évaluations faites par le ministère du Commerce, notre taxation douanière ne fait peser sur l'ensemble des importations qu'un droit moyen de 7,6 p. 100 *ad valorem*, tandis que la moyenne s'élève à 8,4 p. 100 en Allemagne, à 9 p. 100 en Italie, à 13 p. 100 en Espagne, à 36 p. 100 en Russie. Il est vrai que ces moyennes sont établies sur tous les articles, y compris ceux qui entrent en franchise. Or, chez nous, les matières premières exemptes de droits représentent, en valeur, à peu près la moitié des importations, proportion supérieure à celle de plusieurs des pays considérés.

(1) On peut dire que, en réalité, ces surcharges pèsent, le plus souvent, sur les consommateurs des pays qui les imposent; mais en élevant les prix de nos produits, elles tendent à restreindre la consommation; et, par là, il est bien vrai qu'elles atteignent nos exportateurs.

Il est, d'ailleurs, difficile d'évaluer avec précision le taux d'un tarif établi au moyen de droits spécifiques. Avant la revision, on admettait que le taux moyen de notre tarif minimum variait entre 12 et 20 p. 100, et celui du tarif général entre 15 et 30 p. 100. Actuellement, on peut dire que le taux se rapproche plus fréquemment de 20 p. 100, au tarif minimum. Quant au tarif général, il comporte en principe, comme nous l'avons déjà vu, une majoration de 50 p. 100 des droits fixés au tarif minimum.

Franchise et admission temporaire. — La loi du 29 mars 1910 maintient, dans son ensemble, le système de l'exemption de droits en faveur des matières premières, principalement lorsqu'elles ne peuvent pas concurrencer la production nationale ou que celle-ci reçoit une autre protection, par exemple sous la forme d'une prime (1).

C'est ainsi que l'on continue à admettre en franchise : les peaux brutes, les laines et cotons en masse (2), les crins et poils bruts, les cocons et soies grèges, les chanvres exotiques, le jute, les gommes, les caoutchoucs, balatas, gutta-perchas bruts ou refondus en masse, les métaux en minerais ou lingots. Sont encore exempts de droits certains produits chimiques, notamment ceux qui sont tirés du goudron de houille.

Quant aux matières premières ou produits demi-

(1) Voir plus loin, chap. VI.

(2) Quant aux laines, leur protection est incorporée dans celle de la viande de mouton.

ouvrés nécessaires à l'industrie, dont l'entrée en franchise concurrencerait notablement la production nationale, s'ils étaient destinés à la consommation intérieure, on continue à leur accorder le bénéfice de l'admission temporaire, c'est-à-dire qu'on les exempte de droits dans la mesure où ils sont destinés à être réexportés sous la forme de produits achevés.

Non seulement le système de l'admission temporaire est maintenu, mais il est étendu à des produits nouveaux. L'article 2 de la loi du 29 mars 1910, en fournit une liste qui vient s'ajouter à celle qui résulte de la législation antérieure (1). Notons l'extension de l'admission temporaire en ce qui concerne les articles de petite horlogerie, et son application, pour un délai de trois ans, aux châssis d'automobiles de provenance étrangère, destinés à être réexportés après avoir été pourvus d'une carrosserie française. Divers amendements tendant à l'extension, à la restriction ou à la modification du régime de l'admission temporaire ont été proposés au cours de la discussion parlementaire. Mais, comme, aux termes de l'article 13 de la loi du 11 janvier 1892, l'admission temporaire ne peut être accordée à des produits nouveaux qu'après avis du comité consultatif des Arts et Manufactures, ces amendements ont été disjoints en vue d'une délibération ultérieure (2).

(1) Le lecteur trouvera en appendice, dans les textes des lois de 1892 et de 1910 la liste des produits qui jouissent de l'admission temporaire.

(2) Voir la séance du 29 décembre 1909. *Journal officiel* du 30 décembre.

Les régimes spéciaux. — Le régime douanier des colonies. — Enfin, l'article 7 de la loi nouvelle réserve ce que dans le langage de l'administration des douanes on désigne sous le nom de régimes spéciaux (1), et notamment ceux de la Corse et des colonies et protectorats. En attendant qu'ils aient fait l'objet d'une revision particulière, les lois antérieures continuent à s'appliquer.

Il est seulement décidé que les quelques réductions de droits apportées par la loi nouvelle bénéficient aux produits provenant de ces territoires à leur entrée dans notre ligne de douanes.

Quant à l'importation des produits étrangers dans les colonies et pays de protectorat, il a été finalement décidé, après discussion au Sénat, que le nouveau tarif ne leur serait pas applicable jusqu'à ce que des décrets spéciaux aient statué. Ces décrets devront toutefois être rendus, au plus tard, dans le délai d'un an.

Ils ne seront pris, d'ailleurs, qu'après avis des conseils généraux ou conseils d'administration des colonies intéressées, lesquels pourront proposer des tarifications spéciales.

En résumé, les colonies restent actuellement sous le régime antérieur, sauf en ce qui concerne les réductions dont le nouveau tarif peut faire bénéficier leurs produits à leur entrée dans la métropole.

(1) On y joint le régime des zones franches du pays de Gex et de la Haute-Savoie. Consulter sur ce point la 2e partie, chap. IV.

CHAPITRE VI

LE RÉGIME DOUANIER FRANÇAIS ET LES CONVENTIONS DOUANIÈRES (1)

Le régime douanier français et la conclusion d'accords internationaux. — La convention franco-suisse de 1906. — La convention franco-canadienne. — L'accord franco-américain. — L'arancel espagnol de 1906 et le *modus vivendi* franco-espagnol. — Les négociations avec le Portugal. — L'application du nouveau tarif français et les relations avec la Belgique.

Le régime douanier français et la conclusion d'accords internationaux. — La convention franco-suisse de 1906. — Nous avons déjà vu comment le principe de l'autonomie peut se concilier, dans notre régime

(1) Les personnes qui désirent suivre les négociations en cours avec les pays étrangers trouveront les textes proposés ou signés notamment dans le *Bulletin de la Chambre de commerce de Paris*, et des études très documentées de M. Sayous, dans le *Bulletin de la Fédération des industriels et commerçants*.

douanier, avec la conclusion d'accords internationaux. Notre minimum peut être conféré, en tout ou en partie, contre des avantages équivalents. Restant maîtres, en principe, de modifier ce tarif minimum, nous nous engageons simplement, en le concédant, à traiter la nation contractante aussi favorablement que toute autre ; et l'on peut dire, d'une manière générale que, depuis 1892, notre politique douanière a consisté surtout à accorder et à obtenir le régime de la nation la plus favorisée.

Cependant, il y a eu des circonstances, notamment dans nos relations avec la Suisse et l'Italie, où les conventions ont eu pour objet la concession d'avantages spéciaux, et principalement l'abaissement du tarif sur des points qui intéressaient particulièrement les cocontractants. En ce cas, il est évident que l'existence de notre minimum légal ne fait que modifier la procédure: le parlement accorde lui-même les réductions que nos négociateurs n'avaient pas le pouvoir de concéder. En outre, le gouvernement français se trouve alors moralement tenu de maintenir le tarif convenu, puisque c'est en considération du taux adopté que l'accord a été conclu.

Dans la nouvelle convention de 1906, la Suisse a même exigé, pour plus de garanties, que, contrairement à la règle adoptée chez nous depuis 1892, les droits consentis — encore qu'ils fussent ceux du tarif minimum — fussent expressément mentionnés dans l'acte. Et lors de la récente revision douanière, elle s'est appuyée sur l'existence de ce tarif annexé à la

convention pour se refuser systématiquement à tout relèvement de droits (1).

Le gouvernement français, tout en s'inclinant en fait, a maintenu le principe (2), et a affirmé que nous conservions l'absolue maîtrise de notre tarif. La vérité est, en effet, que nous ne sommes liés que pour la durée de la convention, laquelle peut être dénoncée dans un délai de douze mois.

C'est donc, au total, le bref délai de dénonciation, plus encore que l'absence de tarif annexé, qui conserve à notre régime douanier, son caractère d'autonomie. Cependant, l'existence de droits fixés dans la convention constitue une grosse gêne, en cas de revision, car les droits nouveaux ne peuvent être immédiatement appliqués, et la convention doit être dénoncée sur l'initiative du gouvernement français — puisque c'est lui qui veut en modifier les termes ; — au contraire, en l'absence de droits annexés à la convention, il reste libre de modifier son tarif, et c'est, par conséquent à la puissance contractante que revient l'initiative de dénoncer la convention, si elle le juge opportun.

(1) La Suisse n'a même pas voulu accepter le relèvement des droits sur les tissus de soie de 2 fr. 50 à 5 fr., alors qu'elle accepte de l'Allemagne ce même droit de 5 francs. D'autre part, sur bien des points, sa résistance a profité plus encore aux intérêts allemands qu'aux siens propres. (Voir des exemples précis dans le discours de M. Méline au Sénat. Séance du 11 mars 1910. *Journ. Off.*, 12 mars, p. 496.)

(2) Déclarations très nettes de M. Jean Dupuy, ministre du Commerce, notamment à la séance du Sénat du 11 mars 1910.

Il a donc été décidé que, désormais, on reviendrait à la tradition de 1892, et que les nouveaux accords se feraient par de simples références à notre minimum légal.

En général, nos relations avec l'étranger ont pu s'établir sur ces bases sans difficultés notables. Des accords étant établis avec la Suisse et l'Italie, il n'y avait plus, lorsque la récente revision s'est opérée, qu'un seul pays d'Europe qui fût soumis à notre tarif général : le Portugal. Et, parmi les puissances extra-européennes, toutes celles avec lesquelles nous avons des relations de quelque importance ont également signé des accords avec nous.

Il nous suffira donc, pour compléter les notions relatives à nos conventions douanières de donner quelques renseignements sur nos accords les plus récents, la convention franco-canadienne et l'accord franco-américain, puis d'indiquer les difficultés qui résultent dans nos rapports avec l'Espagne, de l'arancel de 1906, et, dans nos rapports avec la Belgique, de notre loi douanière de 1910.

La convention franco-canadienne. — La convention qui régit actuellement les rapports entre la France et le Canada présente tout d'abord ce caractère particulier qu'elle n'a été mise en vigueur qu'après de longues négociations. Signée dès le 19 septembre 1907 par les représentants de la France et du Canada, votée dès le commencement de 1908 par le le parlement d'Ottawa, et présentée au parlement fran-

çais avec un rapport favorable de M. Jules Siegfried (1), elle s'est heurtée à la résistance de groupements importants de commerçants et d'industriels français ; si bien qu'elle n'a été votée définitivement, de part et d'autre, après avoir subi quelques remaniements, qu'à la fin de 1909.

La convention, telle qu'elle avait été soumise d'abord aux Chambres françaises, contenait les dispositions suivantes :

Le Canada nous accordait, pour 98 articles — en somme, pour presque tous les articles qui intéressent notre exportation — son tarif intermédiaire, c'est-à-dire le minimum qu'il applique aux produits non britanniques, ces derniers jouissant, comme nous l'avons vu, d'une régime préférentiel.

En outre, il consentait, sur les douze articles qui intéressent le plus nos exportateurs, une diminution sur le tarif intermédiaire en faveur des produits français ; et, pour trois de ces produits, la taxation devenait même inférieure à celle du tarif préférentiel britannique.

Ces droits sont consolidés, c'est-à-dire valables pour toute la durée de la convention.

En échange, la France accordait son tarif minimum sur 152 articles, sans consolidation, conformément aux principes adoptés depuis 1892.

La convention stipulait la clause de la nation la

(1) Documents parlementaires, Chambre des députés, 9e législature, no 1441.

plus favorisée, et était dénonçable dans le délai d'un an.

Ainsi présentée, elle apparaît comme très conforme à notre politique douanière, et semble comporter des avantages réciproques équivalents.

Cependant, M. Sayous, secrétaire général de la Fédération des industriels et commerçants, n'a pas eu de peine à démontrer, dans le bulletin de la Fédération, que les avantages accordés à la France risquaient fort de devenir illusoires : premièrement, parce que des traités antérieurs comportant la clause de la nation la plus favorisée allaient faire bénéficier immédiatement certains de nos concurrents sur le marché canadien des réductions qui nous étaient accordées ; secondement, parce que la convention franco-canadienne allait servir de base à des conventions similaires, qui ne tarderaient pas à étendre les concessions obtenues par nous à d'autres concurrents encore, notamment à l'Allemagne. M. Sayous faisait observer également que l'octroi très large de notre tarif minimum au Canada, pays encore principalement agricole, mais dont le développement industriel est prodigieusement rapide, faisait, dans notre protection industrielle, une brèche d'autant plus sensible que les manufacturiers des États-Unis transporteraient volontiers certaines usines en territoire canadien, pour profiter des débouchés que leur ouvriraient désormais les conventions canadiennes. Enfin, il allait devenir particulièrement difficile, dans le prochain accord avec les États-Unis, de ne pas leur accorder directement les avantages concédés au pays voisin.

En ce qui concerne le premier point, il était évident, de prime abord, que l'Espagne bénéficiait des faveurs accordées à nos vins. Il est vrai qu'ils sont taxés d'après leur teneur en alcool ; mais les vins français exportés aussi loin ne sauraient être beaucoup plus légers que les vins espagnols. De plus, l'argument relatif à l'extension à nos concurrents, par suite de traités antérieurs conclus par eux avec la clause de la nation la plus favorisée, que nous obtenions des avantages, prit une valeur toute particulière, lorsque M. Sayous découvrit qu'un traité de 1855 entre la Suisse et la Grande-Bretagne — traité qui n'avait pas été mentionné par le gouvernement canadien, et qu'avaient ignoré nos négociateurs — allait assurer à la petite république les concessions qui nous avaient été accordées pour nos soieries.

Toutes ces considérations, vigoureusement mises en lumière par la campagne de M. Sayous, ont eu pour effet de retarder le vote définitif de la convention dans les deux pays — sans y apporter d'ailleurs de changement appréciable.

L'arrangement survenu, aussitôt après, entre l'Allemagne et le Canada, en mettant fin à la guerre de tarif entre ces deux pays, est venu confirmer les dernières appréhensions qui s'étaient manifestées du côté français.

Quant au vote du nouveau tarif américain, il est venu mettre dans l'embarras à la fois la France et le Canada, obligés, pour obtenir la précieuse proclamation, qui permet d'échapper à la surtaxe prévue de

25 p. 100 *ad valorem*, d'étendre un grand nombre de leurs concessions à la grande république.

La réciprocité d'avantages *particuliers* que la convention de 1893 avait établie entre la France et le Canada a donc en grande partie disparu depuis que la nouvelle convention est en vigueur. Celle-ci a plutôt restreint la liberté des deux gouvernements intéressés. pour leurs négociations ultérieures. Et c'est par là qu'elle aura des effets d'une certaine durée, quoique conclue elle-même avec faculté de dénonciation dans le délai d'un an.

L'accord franco-américain. — La revision simultanée du tarif américain et du tarif français nécessitait une modification des bases douanières sur lesquelles sont établies les relations commerciales franco-américaines. La teneur de la loi Payne-Aldrich exigeait impérieusement la conclusion d'un accord immédiat entre les deux gouvernements. En effet, la nouvelle loi douanière américaine exclut toute *convention* entre le gouvernement de l'Union et une puissance européenne, tendant à l'octroi de concessions sur le tarif ; mais, comme la surtaxe de 25 p. 100 *ad valorem* devait frapper *de plein droit* les marchandises des pays qui n'ont pas obtenu la proclamation présidentielle, il était nécessaire de négocier pour obtenir cette proclamation.

La précédente convention franco-américaine s'était trouvée dénoncée dès la promulgation de la loi Payne-Aldrich, c'est-à-dire le 5 août 1909, pour prendre fin

dans un délai de trois mois. Jusqu'au 31 mars 1910, les États-Unis nous appliquaient leur nouveau tarif, et la France appliquait désormais aux importations américaines son tarif général.

A partir du 1er avril, la surtaxe de 25 p. 100 *ad valorem* allaitf rapper nos produits, si le gouvernement français ne pouvait justifier que nos droits ne comporteraient pas à l'encontre des produits américains une « discrimination injustifiée ». Il fallut donc promulguer notre nouveau tarif pour le 1er avril, et s'entendre avec le gouvernement américain.

Celui-ci n'exigea pas — en dépit des efforts faits par la Chambre de commerce américaine de Paris pour répandre ce bruit — le traitement intégral de la nation la plus favorisée, ou autrement dit le bénéfice de tout notre minimum. Cependant, bien que le tarif Payne-Aldrich ait infligé à notre exportation aux États-Unis une surcharge nouvelle évaluée à 20 millions de francs, le gouvernement français a consenti à allonger la liste des produits américains bénéficiant du minimum, et à maintenir pour la plupart des autres marchandises le tarif général *ancien*.

On a calculé approximativement en se basant sur la part respective des divers articles importés des États-Unis en France en 1908, que 3,1 p. 100 seulement des marchandises américaines se trouveraient désormais soumises à notre nouveau tarif général. Quant à l'extension du minimum résultant du nouvel accord, elle portait sur plus de 12 p. 100 des importations américaines.

On peut être surpris que le gouvernement français ait fait de telles concessions à celui des États-Unis, alors que ce dernier accordait seulement la faveur toute négative de ne pas manier son gros bâton, son *big stick*, comme on a dit là-bas — en d'autres termes, de ne pas lui infliger la terrible surtaxe de 25 p. 100 *ad valorem* (1).

Cependant, il faut remarquer d'abord que, si notre minimum a été étendu à un plus grand nombre de produits américains, ce minimum nouveau est d'un taux moyen supérieur au précédent et parfois même à l'ancien tarif général, et frappe notablement certaines importations des États-Unis.

D'ailleurs, le fait seul que le gouvernement français a pu, malgré la menace du *big stick*, résister à la demande de tout notre minimum a été considéré à l'étranger comme un succès ; il est désormais entendu que, sans faire subir aux produits américains un traitement indûment différentiel, on peut ne pas leur accorder tous les privilèges concédés à d'autres pays. Aussi, la convention franco-canadienne, notamment, conserve une certaine portée ; le Canada, a sur son voisin, des avantages marqués pour un certain nombre de marchandises ; d'abord, en ce qui concerne les produits alimentaires (viandes, œufs,

(1) En outre, le gouvernement américain a consenti, en faveur de la France, comme il l'avait fait pour l'Allemagne, quelques avantages d'ordre administratif, notamment la reconnaissance, pour l'estimation des marchandises taxées *ad valorem*, des certificats de nos chambres de commerce.

lait condensé, poissons, fruits, conserves, etc.), puis pour quelques objets fabriqués (chaussures, machines à coudre, etc.) Et, en se plaçant à notre point de vue, on peut dire que, à cet égard, les concessions faites au Canada n'ont pas restreint la liberté de nos négociations futures autant qu'on avait pu le redouter.

Enfin, on a dit de l'accord franco-américain qu'il était bien conforme à notre politique douanière, en ce sens qu'il ne comporte aucune consolidation, mais de simples références à des tarifs légaux. Ceux qui ont émis ce jugement se sont, toutefois, attachés plus à la forme qu'au fond des choses : en effet, la référence à notre ancien tarif général équivaut exactement à la rédaction d'un tarif annexé, puisqu'il s'agit d'un tarif qui n'est plus en vigueur et qui ne peut par conséquent plus être modifié ; les droits qui y sont mentionnés ne peuvent donc être changés que par une dénonciation de l'accord, tout comme s'ils étaient insérés dans les textes de cet accord.

Mais il est exact de dire que ce maintien partiel d'un tarif ancien ne crée nullement un précédent en faveur de l'incorporation, dans les accords ultérieurs, de droits conventionnels, c'est-à-dire débattus et fixés, *par les négociateurs* (1).

L'Arancel de 1906 et le « modus vivendi » franco-

(1) L'accord franco-américain comporte essentiellement, aux États-Unis, la *proclamation* présidentielle, en France une loi et un décret du 29 mars 1910. Le lecteur trouvera ces textes en appendice.

espagnol. — L'Espagne s'est laissé entraîner plus tôt que la France dans le courant de revision douanière qui a gagné toute l'Europe depuis 1902. Son *arancel* de 1906 a marqué un pas en avant vers la protection à outrance. Les négociations entamées en cette même année avec la France ont échoué, par suite du refus des négociateurs français d'abaisser notre tarif en faveur des vins espagnols.

A la suite de cette rupture, un *modus vivendi* provisoire a été adopté, d'après lequel nous accordions à l'Espagne notre tarif minimum contre son tarif le moins élevé.

Cette entente provisoire a été défavorable au commerce français, atteint plus spécialement, par le relèvement des droits portés au nouveau tarif espagnol, dans ses exportations les plus importantes. C'est ainsi que certains de nos exportateurs de tissus se sont vu fermer presque complètement le marché espagnol ; nos machines, nos produits chimiques, y ont été supplantés en partie par la production espagnole, et au moins autant par l'exportation allemande ou suisse.

Ce *modus vivendi* provisoire a déjà quatre ans d'existence. Mais la revision douanière française ayant, à son tour, atteint l'exportation espagnole, la reprise des négociations, en vue d'une convention commerciale, semble prochaine, et des mesures préparatoires ont déjà été prises en ce sens à Madrid.

Les négociations avec le Portugal. — Le Portugal s'était enfermé, depuis 1892, dans une politique très

protectionniste, et très peu favorable au régime des conventions.

Une loi récente vient cependant de décider que les droits du tarif général des douanes pourraient être majorés de 100 p. 100 vis-à-vis des pays qui appliquent au Portugal un traitement défavorable, et que, par contre, ils pourraient être abaissés de 30 p. 100 en échange de concessions équivalentes.

Sur ces bases a été conclu un arrangement avec l'Allemagne. Les concessions faites par le Portugal sont assez minimes, et le traité a surtout pour objet la consolidation des droits existants, ou la limitation de leur majoration en cas de relèvement, — dispositions qui ne sont d'ailleurs pas sans intérêt, car il est question d'une revision prochaine du tarif portugais, dans un sens encore plus protectionniste.

L'exportation française au Portugal est concurrencée principalement par celle des grandes puissances manufacturières : Angleterre, Allemagne, États-Unis, et ne soutient que difficilement cette concurrence. Des groupements industriels français, notamment la Fédération des industriels et commerçants, agissent actuellement en faveur de la conclusion d'une convention, qui ne pourrait qu'améliorer nos relations avec ce pays.

Le nouveau tarif français et les relations avec la Belgique. — La revision douanière française a été tardive; et, en l'opérant ainsi, assez longtemps après

les autres pays d'Europe, le gouvernement français s'est exposé à des menaces de représailles, alors que c'est lui qui prend, à son tour, des mesures défensives. Toutefois, ces menaces n'ont pas dépassé, dans l'ensemble, les essais d'intimidation auxquels se livre la presse étrangère, quand une loi de ce genre est soumise aux délibérations d'un parlement (1).

La Belgique s'est trouvée, cependant, dans un cas particulier ; elle a été atteinte — assez légèrement sans doute, mais plus, cependant, que plusieurs autres pays — bien qu'elle n'eût pas pris part au mouvement de réforme douanière à tendance protectionniste, auquel la revision française répond, dans une certaine mesure. Aussi, un fort courant d'opinion s'est-il manifesté, qui a abouti au dépôt par le gouvernement, et à l'adoption par les sections de la Chambre belge, en avril 1910, d'un projet de représailles.

Cependant, tandis que le nouveau tarif français impose aux importations belges une majoration de droits annuelle, évaluée, en prenant pour base leur état actuel, à un million et demi de francs, les « mesures de défense » proposées par le ministère Liebaert aboutissent à une surtaxe d'une vingtaine de millions sur les marchandises introduites en Belgique, surtaxe dont la majeure partie frappe les produits français. L'exagération de ces mesures de défense suffit à faire

(1) On apprend cependant au moment où nous mettons sous presse que le gouvernement allemand décide, dans une intention fiscale, de relever les droits sur les vins mousseux et cognacs.

comprendre que, si le projet du gouvernement belge était définitivement adopté, c'est la France qui devrait à son tour prendre des mesures de représailles.

D'ailleurs on a observé, en Belgique, que par le fait même que la plupart des produits atteints étaient presque exclusivement français, et ne pouvaient guère être achetés ailleurs, la nouvelle taxe aurait sans doute moins pour effet de restreindre les importations de France que de frapper les consommateurs belges. Aussi, l'opposition a-t-elle dénoncé ce projet de loi comme une manœuvre destinée à procurer au gouvernement des ressources fiscales, par la voie d'un impôt nouveau de consommation. Socialistes et libéraux y sont donc nettement opposés. L'issue finale du projet, son adoption, son rejet ou sa réduction à des mesures beaucoup plus modérées, dépendent du résultat des élections du 22 mai. Mais, à l'époque où nous écrivons ces lignes, les chances d'adoption pure et simple semblent déjà très minimes.

CHAPITRE VII

LA PROTECTION PAR LES PRIMES

Le principe de la protection par les primes. — Son application en France : primes à la séricicultur, à la filature, aux producteurs de lin, etc.; primes à l'oléiculture. — Anciennes primes à l'exportation du sucre. — Les primes à la marine marchande.

Le principe de la protection par les primes. — Nous avons vu plus haut que le droit de douane protège la production nationale, soit en arrêtant la concurrence étrangère — auquel cas on dit qu'il est prohibitif — soit en majorant les prix des marchandises étrangères importées, de façon à élever, au profit des producteurs indigènes, le prix national au-dessus du prix mondial. Cette protection, très sollicitée par les producteurs, est volontiers accordée par les pouvoirs publics; car le droit de douane est, par ailleurs, un impôt, qui alimente les recettes budgétaires. Cependant, il y a des cas où la protection accordée ainsi à une branche d'industrie nuit à d'autres branches d'industries : c'est ce qui a lieu principalement lorsque l'objet protégé,

autrement dit l'objet dont le prix se trouve majoré par le droit de douane, est une matière première ou un produit semi-ouvré, qui entre dans la fabrication d'un produit manufacturé. C'est pour atténuer les inconvénients du droit de douane en cette circonstance que l'on a institué le régime de l'admission temporaire, dont il a été question plus haut : de cette façon, le droit n'est pas perçu sur la matière première, lorsque le produit dans lequel elle est incorporée est exporté.

Mais il est manifeste que, avec ce système, la protection du producteur de la matière première — ou de l'objet demi-ouvré — est très incomplète. La clientèle des industriels qui travaillent pour l'exportation leur échappe s'ils ne peuvent livrer au même prix que leurs concurrents étrangers. Ces derniers ne se trouvent écartés qu'en ce qui concerne la fourniture du marché intérieur.

On a donc eu recours, dans certains cas, que nous allons passer en revue sommairement, à un procédé de protection directe en faveur de cette catégorie de producteurs, le procédé de *la prime*.

La prime est une somme versée par l'État au producteur ou à l'exportateur : elle s'ajoute au prix de vente, et augmente ainsi directement son profit.

On peut la comparer au droit de douane, considéré comme moyen de protection. Ce dernier, lorsqu'il n'est pas prohibitif, a également pour objet de favoriser le producteur en majorant ses recettes : mais elle les majore indirectement en élevant le prix de vente de la marchandise à l'intérieur au-dessus du

prix mondial. Le public paye ainsi plus cher toutes les marchandises protégées, qu'elles soient d'origine étrangère ou nationale.

On peut donc estimer que, avec le droit de douane, la protection est plus onéreuse qu'avec le système de la prime ; car, avec ce dernier procédé, les produits nationaux seuls recevraient la majoration de prix accordée. En effet, soit une majoration de 7 francs par hectolitre de blé accordée par les pouvoirs publics. La production intérieure est, par exemple, de soixante millions d'hectolitres et l'importation de quarante. Si le droit de douane joue intégralement, c'est-à-dire élève le prix de l'hectolitre à 7 francs au-dessus du prix extérieur, le public paiera pour les cent millions d'hectolitres qu'il consomme au total, 700 millions de francs de supplément, dont 280 iront au Trésor (7 francs pour chacun des 40 millions d'hectolitres importés), et 420 seulement aux producteurs nationaux. (Ils touchent, pour chacun des 60 millions d'hectolitres produits dans le pays, 7 francs de plus qu'ils n'eussent reçu, par hypothèse, sans l'effet du droit de douane.) Avec le système de la prime, le même résultat eût été obtenu en versant simplement ces 420 millions.

On peut objecter, il est vrai, que le droit de douane ne joue pas toujours intégralement et que, en tout cas, il n'est pas nécessairement payé en entier par le consommateur du pays (1).

(1) Nous avons déjà indiqué, au chapitre I, que le droit de douane peut ne pas jouer intégralement. C'est ce

Les chances n'en restent pas moins très grandes, toutes les fois que l'importation des produits étrangers tient une place notable dans l'alimentation du marché national, pour que la protection douanière soit plus onéreuse que la protection par les primes.

De plus, la taxe douanière, et la majoration des prix sur les objets consommés constituent des impôts de consommation, frappant un peu au hasard, sans avoir été délibérément établis, tandis que les ressources budgétaires nécessaires au paiement des primes devraient être discutées avant d'être consenties.

La protection douanière apparaît donc comme une protection hypocrite, qui frappe le public ignorant, lequel non seulement en fait les frais sans s'en douter, mais verse *en plus*, bénévolement, au Trésor le montant des taxes prélevées sur les produits importés.

Mais, si c'est là son défaut aux yeux de l'observateur désintéressé, c'est aussi son principal mérite aux yeux de ceux qui ont la charge des finances publiques. Ainsi, reprenons l'exemple précédent. Avec le système du droit de douane, les consommateurs paient 7 francs

qui arrive d'abord quand la production nationale suffit aux besoins intérieurs: le marché se trouve isolé, et un prix s'y fixe indépendamment de celui du dehors. C'est à peu près ce qui se passe en France pour le blé. — Il peut arriver aussi que le vendeur étranger supporte une partie des droits. Sur le délicat problème de l'*incidence* du droit de douane, on peut consulter FONTANA-RUSSO, *Traité de politique commerciale*, trad. française, Giard et Brière, éd. Il est sage, toutefois, d'admettre que, dans la majorité des cas, c'est le consommateur qui fera les frais de la protection nationale.

plus cher pour les 100 millions d'hectolitres consommés, soit 700 millions de francs. Avec la prime, ils eussent seulement payé 7 francs par hectolitre aux producteurs nationaux, soit 60 millions × 7 = 420 millions. Sans doute ! Mais il faudrait trouver ces 420 millions, se les procurer par des impôts ; tandis que, grâce au droit de douane, le public les paie, sans le savoir, directement au producteur national, en lui versant 7 francs de plus qu'il n'eût fait sans le droit de douane *et*, *en outre*, l'État, loin d'avoir à chercher des ressources fiscales, reçoit des commerçants intermédiaires 280 millions, produit de la taxe de 7 francs sur les 40 millions d'hectolitres importés.

On comprend donc que le droit de douane conserve toutes les faveurs gouvernementales, qu'il soit généreusement accordé par les pouvoirs publics, et que la prime reste, au contraire, un mode de protection exceptionnel.

Application de la protection par les primes en France : *Primes à la sériciculture et à la filature, aux producteurs de lin et de chanvre, aux producteurs d'huiles de schistes ; primes à la pêche de la morue ; primes à l'oléiculture.*

Lorsque, en 1892, le parlement décida, en faveur des manufactures de soieries, d'exempter de tous droits non seulement les cocons, mais aussi les soies grèges, c'est-à-dire les fils de soie simplement dévidés, il fut décidé que, en compensation, des primes seraient accordées aux sériciculteurs et aux filateurs de soie. La

loi du 13 janvier, puis le décret du 5 avril 1892 consacrèrent ce système, établi tout d'abord pour une durée de six ans. La loi du 2 avril 1898, puis celle du 11 juin 1909 l'ont maintenu sans modifications essentielles. En ce qui concerne la filature, le législateur n'a pas tenu compte d'une façon suffisante des encouragements à donner au perfectionnement du matériel, et il est même arrivé que des filateurs ont eu intérêt à restreindre volontairement leur production. Un système de primes au kilogramme, qui la stimulerait au contraire, a été proposé, mais il a été écarté jusqu'ici, sous l'influence d'industriels fidèles aux vieilles méthodes (1). L'industrie de la filature de la soie reste donc dans une situation difficile, tout en grevant le budget de 8 à 9 millions par an.

En ce qui concerne le lin et le chanvre, une somme de 2.500.000 francs est inscrite chaque année au budget pour être répartie parmi les producteurs au prorata des surfaces ensemencées, sans toutefois que la prime allouée puisse être supérieure à 60 francs par hectare.

L'industrie des huiles de schistes ayant été atteinte par l'abaissement de protection qui est résultée, en 1893, de l'application d'un tarif minimum très modéré, a reçu également une subvention, sous forme de primes qui atteignent un total d'environ 200.000 francs par an.

(1) Sur ce sujet, on peut consulter une thèse de M. Cambell (Montpellier) sur la séricieulture, et un article très documenté de M. Étienne Antonelli. dans la *Revue économique internationale* de mars 1910.

Enfin la Chambre (30 mars 1910), puis le Sénat, (4 avril), ont adopté un projet de loi tendant à l'inscription au budget de 1911, et aux budgets postérieurs pendant dix ans, d'une somme de 2 millions destinée à fournir des primes à l'oléiculture (loi du 16 avril 1910).

Toutes ces primes ont le caractère de primes à la production. Il n'existe plus, en France, de primes à l'exportation proprement dites. On peut toutefois y comprendre une partie des primes à la pêche de la morue. La grande pêche reçoit, en effet, des subventions montant à environ 5 millions par an, dont 600.000 francs sont alloués à l'armement; le reste est payé en proportion des quantités de poisson exportées.

Anciennes primes à l'exportation du sucre. Conférence de Bruxelles (1902). — Quoique le régime des primes à l'exportation du sucre ait disparu depuis plusieurs années, il est encore trop présent à la mémoire de toutes les personnes au courant des questions douanières et commerciales pour pouvoir être totalement passé sous silence.

Dans les pays d'Europe producteurs de sucre de betterave, en tête desquels il convient de citer l'Allemagne, la France, l'Autriche-Hongrie, les gouvernements, après avoir encouragé l'industrie sucrière par des primes variées, et plus ou moins voilées, à la production et à l'exportation, en vinrent à accorder des primes directes, en vue de favoriser la conquête des marchés extérieur. L'Autriche commença en 1880; l'Allemagne, en 1891, puis la France et d'autres pays

suivirent ; et, pendant plusieurs années, ce fut, entre les États concurrents, une course au clocher, chacun cherchant à encourager ses nationaux par des primes au moins égales à celles du voisin. C'était en quelque sorte le dumping, pratiqué d'abord d'une façon sournoise avec la complicité de l'État, puis étalé au grand jour, et érigé en politique systématique.

Pour un pays comme l'Angleterre, où il n'y a pas de production indigène, c'était tout bénéfice : les sucres primés y étaient naturellement vendus bien moins cher que dans leur pays d'origine ; et, en somme, c'étaient les gouvernements étrangers qui payaient en partie le sucre consommé par les sujets britanniques.

Cependant, c'est du gouvernement anglais qu'est partie l'initiative de la convention qui devait mettre fin à ce régime paradoxal. C'était, en effet, le moment où la métropole voulait resserrer ses liens économiques avec ses colonies, et elle voulait favoriser l'introduction des sucres coloniaux sur le marché anglais. Par l'acte signé à Bruxelles le 5 mars 1902, l'Angleterre, la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suisse, la Suède, le Pérou, se sont engagés à frapper le sucre, à l'entrée dans tous les pays contractants, d'un droit uniforme de 6 francs par 100 kilogrammes, et à appliquer, en outre, aux sucres de tous les pays qui accorderaient une prime directe ou indirecte, un droit compensateur égal. La Russie adhéra, peu après, sous certaines réserves. Quant aux États-Unis, ils n'avaient

pas attendu la conférence de Bruxelles pour infliger aux sucres primés des droits compensateurs.

En fait, parmi les nations signataires de la convention de Bruxelles, c'était à l'Angleterre consommatrice qu'incombait la tâche de pénaliser les sucres éventuellement primés par les pays qui se disputaient son marché.

Les sacrifices ainsi consentis aux frais du consommateur britannique n'ayant pas réussi à développer la production sucrière des colonies, le gouvernement anglais a renoncé depuis 1908 à la tâche ingrate de faire respecter un acte, dont l'observation ne lui importait pas particulièrement. Par la nouvelle convention du 1er septembre 1908, il s'est déchargé de l'obligation de surveiller et de réprimer les fraudes possibles ; mais les autres États contractants ont maintenu leur engagement de ne plus accorder de primes à l'exportation du sucre (1).

Les primes à la marine marchande. — La prospérité de la marine marchande présente un intérêt politique et économique : politique, car les marins du commerce fournissent une réserve essentielle à la marine de guerre ; économique, non seulement parce qu'elle intéresse directement plusieurs industries, mais parce que son développement contribue à l'expansion économi-

(1) La nouvelle convention lie les Puissances signataires en principe, jusqu'au 2 septembre 1913. Cependant, elle pourrait être dénoncée dès 1911, sur la demande de la majorité des contractants.

que de la nation. La marchandise suit, dit-on, le pavillon. Aussi la marine marchande est-elle généralement, et en France notamment, l'objet d'une sollicitude toute particulière de la part des pouvoirs publics.

La marine marchande peut être protégée de plusieurs manières : au moyen de taxes sur les navires étrangers, par la prohibition de l'accès des ports nationaux aux navires étrangers, enfin par des subventions et des primes à la marine nationale. Le premier système à disparu avec la suppression des surtaxes de pavillon. L'application du second est généralement restreinte au cabotage entre les ports nationaux ; la législation française a, toutefois, assimilé au cabotage la navigation entre la France et l'Algérie. Enfin, le système des subventions et des primes est très répandu, et il fonctionne notamment en France.

D'une part, nos lignes postales reçoivent une subvention d'environ 25 millions par an. D'autre part, des primes n'ont cessé d'être accordées à la marine marchande depuis 1881. Ce sont elles qui constituent la protection essentielle de cette branche de l'activité économique nationale.

Le mode d'attribution des primes a, d'ailleurs, été modifié plusieurs fois. La loi du 29 janvier 1881, accorda d'abord des primes à la navigation pour tous les navires portant le pavillon français. Seulement, les navires de construction étrangère ne recevaient que la moitié de la prime attribuée aux navires de construction française. Cette disposition tendait à partager la

protection entre l'armement et l'industrie des constructions navales.

En 1893, les constructeurs obtinrent la suppression de toute prime pour les navires achetés à l'étranger. La loi du 30 janvier 1893 présentait, en outre, cette particularité de favoriser la navigation à voiles, qui prit ainsi un essor inattendu dans la marine française, alors qu'elle déclinait partout ailleurs.

La loi du 7 avril 1902 mit fin à cet anachronisme, en même temps qu'elle rétablissait, sous le nom de *compensation d'armement*, une prime très modeste pour les navires construits à l'étranger. La nouvelle loi établissait des primes proportionnelles au tonnage et au nombre de milles parcourus ; et elle devait s'appliquer pendant douze ans. Mais, par une disposition contradictoire autant que prudente, le Sénat imposa un maximum de 300 millions aux dépenses qui résulteraient de son application. Les commandes furent donc faites avec précipitation et, au bout de quatre ans, les crédits étant épuisés, il fallut faire encore une autre loi.

C'est celle du 19 avril 1906, qui détermine le régime actuel des primes à la marine marchande. Elle maintient le double principe de la prime proprement dite, allant directement au constructeur, et de la compensation d'armement, qui revient à l'armateur, même si son navire a été construit à l'étranger, — pourvu, toutefois, que le navire ne soit pas âgé de plus de deux ans au moment de sa francisation.

La prime à la construction est déterminée d'après le nombre de tonneaux de jauge brute.

1° Pour les navires en fer ou acier elle est fixée :

a) A 145 francs pour les vapeurs.

b) A 95 francs pour les voiliers.

Toutefois ces chiffres étaient ceux de l'année où la loi a été mise en vigueur. Les primes doivent diminuer annuellement de 4 fr. 50 pour les vapeurs, et de 3 francs pour les voiliers, pour atteindre, à partir de la dixième année, les sommes fixes de 100 francs et 65 francs.

2° En ce qui concerne les bâtiments en bois, la prime est de 40 francs pour les navires jaugeant 150 tonnes et plus, et de 30 francs pour les navires de moins de 150 tonnes.

En outre, il est attribué aux navires de toutes les catégories une allocation de 27 fr. 50 par 100 kilogrammes de machinerie neuve (machines motrices ou auxiliaires, pompes, treuils ou ventilateurs mûs mécaniquement, etc.).

Quant à la compensation d'armement, elle est — sauf les réserves que nous allons indiquer — toujours proportionnelle au nombre de jours d'armement administratif, et au nombre de tonneaux de jauge brute totale.

Ainsi, elle est, *en principe*, déterminée comme il suit :

NAVIRES A VAPEUR

4 centimes par tonneau jusqu'à 3.000 tonneaux.

3 centimes par tonneau en sus entre 3.001 et 6.000 tonneaux.

2 centimes par tonneau en sus à partir de 6.001 tonneaux.

NAVIRES A VOILE

3 centimes par chaque tonneau jusqu'à 500 tonneaux.
2 centimes par tonneau en sus entre 501 et 1.000 tonneaux.
1 centime par tonneau en sus, à partir de 1.001 tonneaux.

Cette compensation doit être payée à tout navire jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de douze ans révolus.

Jusqu'à ce point, la loi de 1906 ne diffère guère que par les détails de la loi précédente. Mais elle contient, en outre, une disposition destinée à parer à des abus que la législation antérieure avait fait naître. En effet, la prime étant accordée d'après le nombre de jours d'armement, les armateurs trouvaient souvent avantageux de faire naviguer leurs bateaux longtemps, fût-ce presque à vide.

La loi nouvelle, pour mettre fin à cette pratique, dispose que, pour bénéficier de la compensation d'armement ci-dessus mentionnée, les armateurs devront justifier qu'ils ont transporté, depuis leur départ d'un port français jusqu'à leur retour dans un port français, une quantité de marchandises représentant en tonneaux d'affrètement, au moins la moitié de leur jauge nette, et ce sur la moitié au moins du parcours total effectué.

Pour les navires ayant transporté une quantité de marchandises représentant, en tonneaux d'affrètement, seulement le tiers de leur jauge nette sur le tiers de leur parcours, la compensation d'armement est réduite de 10 p. 100. Et elle cesse totalement de s'appliquer aux navires qui n'auraient pas atteint ce minimum.

CHAPITRE VIII

DOCUMENTS DOUANIERS ET STATISTIQUES DOUANIÈRES

Documents officiels. — L'association internationale pour la publication des tarifs douaniers. — Les statistiques douanières : leur fonction, leur publication, leur mode d'établissement. — Rôle de la Commission permanente des valeurs en douanes.

Les opérations des douanes donnent lieu à la publication de documents officiels et de statistiques. Il est tout d'abord indispensable que les tarifs douaniers et les modifications qu'ils subissent soient portés à la connaissance du public. Il faut aussi que des indications soient données au personnel, et des renseignements aux intéressés, sur la manière d'interpréter le tarif des douanes nationales. Des informations doivent être également fournies sur les conditions d'application et sur les modifications des tarifs étrangers.

Les lois douanières françaises sont publiées tout d'abord dans les organes destinés à la publication des lois, notamment au *Journal officiel :* celui-ci

contient à la fois le texte de la loi et le tarif qui y est joint. Le tarif fait cependant aussi l'objet d'une publication séparée, sous le nom de *Tableau des droits d'entrée et de sortie applicables d'après le tarif général et d'après le tarif minimum*, qui est effectuée par les soins du ministère des Finances (direction générale des Douanes). La même administration publie un recueil intitulé *Observations préliminaires du tarif*, qui contient tout le corps de réglementation relatif à la perception des taxes, au transport et au pesage des marchandises, aux tares, emballages, etc., et constitue, au point de vue administratif, un vrai Code de douanes.

L'administration des Douanes publie également, sous la même forme, des *Notes explicatives du tableau des droits*, en deux volumes, et, enfin, un *Répertoire général du tarif*, sorte de dictionnaire contenant l'énumération par ordre alphabétique, de toutes les marchandises classées soit dans le tarif lui-même, soit par l'administration des Douanes, en vertu de son droit d'assimilation.

La promulgation de la loi du 29 mars 1910 va rendre nécessaire la refonte complète de tous ces documents, et l'article 9 de cette loi a, d'ailleurs, prescrit que l'application des droits serait revisée par décrets publiés au *Journal officiel*.

De son côté, le ministère du Commerce (direction des Affaires commerciales et industrielles) publie *les Annales du commerce extérieur*, dont les fascicules contiennent la traduction des lois et conventions doua-

nières *des pays étrangers* (1), et les modifications qui y sont apportées, ainsi que des renseignements sur leur application. Chaque année, un de leurs fascicules contient, en outre, le rapport très instructif, à bien des égards, de la Commission des valeurs en douane.

On trouve également des renseignements précieux sur les douanes françaises et étrangères dans *le Moniteur officiel du commerce extérieur*, publié par l'Office national du commerce extérieur (3, rue Feydeau, Paris), et, parfois, dans les *rapports consulaires*, publiés en annexe à ce bulletin.

Tous les pays étrangers possèdent des publications officielles analogues.

Parmi les publications étrangères, une place toute spéciale doit être faite au *Bulletin des douanes internationales*, édité à Bruxelles, depuis 1890, par l'Association internationale pour la publication des tarifs douaniers. Toutefois, si précieux que soit ce bulletin, les transformations de plus en plus fréquentes des régimes douaniers ne lui permettent plus d'enregistrer assez complètement ni assez rapidement toutes les innovations (2).

(1) On trouve également quelques-unes de ces traductions dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, publié par le ministère des Finances.

(2) Pratiquement, on trouve le tarif, et les principaux textes accessoires, dans le *Bottin* de Paris, tome II. Mais le nouveau tarif ne figurera naturellement que dans le Bottin de 1911. On le trouve, en attendant, dans le *Journal officiel* du 30 mars 1910.

L'administration des Douanes publie aussi, avons-nous dit, des statistiques. C'est même là une de ses fonctions essentielles. En effet, l'administration des Douanes ne poursuit pas seulement un but de fiscalité et de protection ; elle a aussi pour tâche de fournir, sur les mouvements du commerce extérieur, des informations indispensables pour l'élaboration des tarifs et des conventions commerciales, et très utiles pour suivre le mouvement économique du pays.

L'importance de cette fonction de l'administration des Douanes avait été comprise déjà sous l'ancien régime. En Angleterre et en France notamment, des tableaux des exportations et des importations furent dressés dès le dix-septième et le dix-huitième siècles. Sous la Révolution, des instructions précises furent adressées à ce sujet aux agents des douanes par le ministre de l'Intérieur Roland, qui put présenter un tableau précis et méthodique du commerce extérieur, pour le premier semestre de 1792 (1). Mais c'est seulement depuis 1818 que les publications de l'administration des Douanes sont devenues régulières.

Actuellement, l'administration des Douanes fait paraître chaque année un tableau général du commerce de la France avec ses colonies et les puissances étrangères, et un tableau général des mouvements du cabotage. Depuis 1838, elle publie également des tableaux décennaux. Enfin, elle fait paraître tous les mois des

(1) Ces renseignements nous sont fournis par M. PALLAIN, *Les douanes françaises*, t. II, p. 729.

Documents statistiques sur le commerce de la France, contenant la mention des entrées et des sorties, et le chiffre total de nos échanges avec les pays qui viennent au premier rang dans nos relations commerciales.

L'établissement de ces statistiques présente quelques particularités qu'il est bon de connaître pour savoir le degré de confiance qu'il convient d'accorder aux diverses mentions qu'elles contiennent.

Les bureaux de la Douane enregistrent tout d'abord les *quantités* de marchandises importées et exportées, d'après les déclarations qui leur sont faites. Celles-ci ne sont pas contrôlées à l'exportation. Le groupement des chiffres ainsi enregistrés dans les bureaux-frontière s'effectue au bureau central, d'après la classification du tarif lui-même. Puis une nouvelle classification est faite, en vue des résumés généraux, de manière à faire connaître le total des objets d'alimentation, des matières premières destinées à l'industrie, et des objets fabriqués.

On tient compte, à l'importation, non seulement des marchandises destinées à la consommation française, mais aussi de celles qui ne font que séjourner dans les entrepôts, ou que transiter. De même, on mentionne à l'exportation les marchandises étrangères qui sortent après avoir traversé le pays. Mais on distingue, dans les tableaux publiés, le *commerce général*, qui comprend l'ensemble de ces mouvements, et le *commerce spécial*, qui ne comprend à l'importation que les marchandises étrangères *consommées en France*, et à l'exportation,

que les marchandises *françaises* vendues à l'étranger.

La répartition des marchandises enregistrées entre le commerce spécial et le commerce général est basée sur les déclarations des intéressés ; mais il faut noter que ceux-ci ne savent pas toujours si, finalement, le produit qu'ils ont importé sera vendu à l'intérieur ou réexporté ; de plus, comme, depuis 1860, bien des matières premières sont exemptes de droits, ces importateurs n'ont aucun intérêt à déclarer si elles sont destinées à la réexportation ; et ils évitent même, en les déclarant toutes pour la consommation intérieure, certaines formalités. Il ne faut donc pas attribuer à cette classification une rigueur absolue, qu'elle ne comporte pas ; et il faut tenir compte de ce changement dans la pratique lorsqu'on compare les chiffres antérieurs et les chiffres postérieurs à 1860.

L'administration des Douanes s'efforce également d'établir la *provenance* des marchandises importées et la *destination* des marchandises exportées. La détermination de l'origine véritable de la marchandise présente un intérêt fiscal, lorsque le tarif à appliquer diffère suivant le pays ; et, dans ce cas, l'administration des douanes contrôle la déclaration faite (1). Mais, en général, elle se borne à enregistrer les données qui lui sont fournies. Celles-ci, d'ailleurs, varient suivant le mode d'importation. En ce qui concerne les importations par chemins de fer, les compagnies indiquent *l'origine* véritable de la marchandise, c'est-à-dire le

(1) Dans certains cas, elle exige des *certificats d'origine.*

pays de production. Mais, en ce qui concerne les expéditions par voie de mer, l'administration se borne à mentionner la *provenance immédiate*. Quant à l'exportation, on accepte, sans contrôle, les déclarations du public. C'est grâce à ces méthodes que les statistiques douanières donnent une idée très exagérée de l'importance de nos relations commerciales avec l'Angleterre et la Belgique, et une idée beaucoup trop modeste de nos relations avec les colonies anglaises et les autres pays d'outre-mer ; car les intermédiaires, commerçants ou simplement agents de transports, se trouvent souvent à Londres, à Liverpool ou à Anvers.

Enfin, pour permettre la totalisation complète des résultats statistiques obtenus, une évaluation est nécessaire. On ne saurait, en effet, additionner des tonnes avec des litres ou des têtes de bétail. En 1826, une commission spéciale composée de commerçants et de manufacturiers fut chargée d'indiquer les prix des diverses marchandises, et les valeurs ainsi établies furent appliquées aux évaluations annuelles jusqu'en 1847.

Mais alors, on s'avisa que les prix de diverses marchandises variaient plus ou moins d'une année à l'autre, et depuis lors, ces prix sont fixés tous les ans par la *Commission permanente des valeurs en douane*. L'administration publie d'abord, dans ses documents mensuels, des statistiques basées sur les évaluations de l'année précédente : ce sont les chiffres provisoires. Mais ils sont ensuite rectifiés d'après les travaux de la commission, de façon à tenir compte de la valeur effective des marchandises pendant l'exercice considéré.

DEUXIÈME PARTIE

RÉGIME ADMINISTRATIF DES DOUANES FRANÇAISES

DEUXIÈME PARTIE

RÉGIME ADMINISTRATIF DES DOUANES FRANÇAISES (1)

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DU SERVICE DOUANIER. — BUREAUX ET SURVEILLANCE

Principes généraux de la perception des impôts douaniers. — Service sédentaire : receveurs des douanes ; bureaux des douanes. — Service actif : le personnel ; surveillance des côtes ; surveillance des frontières terrestres. — Attributions diverses du service douanier.

L'administration des douanes comprend un ensemble de fonctionnaires chargés d'assurer la perception des

(1) L'auteur de cette seconde partie a eu fréquemment recours aux documents si abondants contenus dans le volumineux ouvrage de M. G. Pallain, *Les douanes françaises*, 2 vol., Paris, 1893.

droits de douanes au profit de l'État. Elle constitue un service public important, doté d'un personnel nombreux et d'une organisation compliquée. Nous n'avons pas la prétention d'en expliquer tous les détails, mais il importe d'en présenter les grandes lignes, afin que les intéressés sachent à quelles exigences ils doivent satisfaire pour acquitter les taxes ; ils verront également à quelle perfection des expériences séculaires ont poussé les méthodes de surveillance. Au surplus, l'ensemble du personnel douanier a de nombreuses attributions accessoires, dont nous indiquerons d'un mot les plus importantes.

Comme chacun sait, la douane veille aux frontières, tenant sous sa surveillance l'entier périmètre des frontières terrestres et des côtes — en attendant que les progrès de l'aéronautique l'oblige aussi à surveiller les airs. Toutefois, il existe une partie du personnel en résidence soit dans des villes situées à quelque distance des limites des territoires français, soit surtout à Paris. La capitale est, en effet, le siège non seulement de l'administration centrale, mais encore de véritables bureaux de douane, dans les gares notamment.

Principes généraux de la perception des impôts douaniers. — Pour bien comprendre l'organisation du service des douanes françaises, il est bon de connaître les principes généraux qui régissent la perception des impôts indirects, dont les taxes douanières sont une application. A la différence des contributions directes, qui se paient sur un rôle nominatif notifié par

l'administration à chaque contribuable, les redevables de taxes indirectes sont chargés d'aller eux-mêmes trouver le fisc pour lui faire connaître les événements donnant lieu à taxe, et acquitter ladite taxe. Les agents des contributions indirectes n'ont donc théoriquement qu'à attendre leur clientèle forcée et à lui indiquer la somme à payer. Ce sera le rôle du personnel douanier, dit *sédentaire*, dont la fonction essentielle est de recevoir les déclarations de marchandises, de contrôler ces déclarations, et d'encaisser le montant résultant de l'application des tarifs. Ce service sédentaire est à la disposition du public, mais il reste passif.

Il est aisé de comprendre que ce système revient à transformer les contribuables en agents de perception au profit du Trésor. Sans doute, moralement et légalement parlant, tout honnête homme doit obéir aux lois de son pays et par conséquent déclarer en douane toute marchandise soumise aux droits. Mais les lois ne s'exécutent jamais sans un contrôle et une sanction, et, en matière fiscale notamment, la conscience publique est peu sévère pour les fraudes. Nous allons donc voir apparaître, dans toutes les contributions indirectes et spécialement dans les douanes, un organe complémentaire du service sédentaire ; c'est le service dit *actif*.

Le service actif ne perçoit pas de droits de douane, mais il a pour mission essentielle d'obliger les redevables à passer par des routes déterminées sur lesquelles il trouvera nécessairement installé un bureau de perception. Sorte de barrière matérielle autour des frontières, le service actif ne laisse subsister que d'étroits

passages, afin de forcer la bonne volonté des indifférents, et de mettre les employés sédentaires à même de liquider et de percevoir les droits dus à l'État.

Mais ce n'est pas tout. A côté des négligents, il y a les fraudeurs. Ceux-là savent parfaitement qu'il existe des bureaux de douane et ils en connaissent admirablement la situation, mais c'est justement pour éviter de les fréquenter. Le service actif ne se contente plus ici d'un rôle de rabatteur, il prend l'offensive et fait la chasse aux contrebandiers. C'est même, dirons-nous, la partie la plus essentielle des opérations de ce service.

Ainsi donc, toute l'organisation douanière repose sur la distinction fondamentale du service sédentaire et du service actif. Les honnêtes contribuables ne connaissent que le premier, tandis que les fraudeurs ne s'occupent que du second. La différenciation est donc très nette dans le fond et dans la forme, et cela nous permettra d'étudier les deux services l'un après l'autre,

Service sédentaire. — Commençons par le service sédentaire, le plus normal, et celui auquel on a le plus souvent affaire. Il va sans dire que ce service, comme toute la douane d'ailleurs, relève du ministère des Finances, et plus spécialement d'un directeur général, assisté d'un conseil d'administration, Il nous paraît sans intérêt d'énoncer ici les attributions spéciales de ce conseil. Nous dirons seulement qu'il statue sur les plus grosses affaires intéressant la douane.

Plus près du public sont les directeurs départemen-

taux, chargés de la mise en mouvement des services douaniers dans leur circonscription. Comme nous l'avons dit plus haut, la douane n'est organisée que dans les départements frontières, ou bordés par la mer. Il existe vingt-quatre directions, dont quelques-unes comprennent plus d'un département. Un personnel spécial se rencontre aux colonies.

Les directeurs des douanes ne sont pas simplement chargés de transmettre les impulsions venues de Paris. Ils ont un certain pouvoir de décision propre en matière de nomination du personnel inférieur, dans les rapports à entretenir avec le commerce, et même pour transiger sur les contraventions de faible importance. Ils ont en outre la charge de l'instruction et de la suite de toutes les affaires en cours, aidés en cela par un personnel d'employés de direction.

Comme intermédiaires entre la direction et les agents subalternes, tant sédentaires qu'actifs, il existe un cadre d'inspecteurs principauxet d'inspecteurs, dont il serait superflu de décrire ici les multiples attributions. Nous dirons seulement que, dans les grands ports et dans quelques gares importantes, il y a des fonctionnaires spéciaux appelés inspecteurs sédentaires et qui ont pour attributions essentielles de renseigner le public sur les innombrables difficultés de détail se produisant journellement. Ils sont chargés, en même temps, de surveiller les opérations de la visite.

Nous arrivons maintenant aux organes essentiels du service sédentaire : les receveurs d'une part, les véri-

ficateurs de l'autre. Ces derniers déterminent la nature et la quantité des marchandises soumises aux droits et les premiers encaissent les droits ainsi tarifés. Ce sont ces deux catégories d'agents que le commerce fréquente le plus communément, et cela nous autorise à en dire quelques mots.

Receveurs des douanes. — Le receveur est l'organe essentiel de la douane, corps principalement fiscal, au point de vue administratif. Normalement même, il cumule avec les fonctions de comptable, celles de vérificateur, et la division des opérations n'a lieu que dans les bureaux importants. Le receveur particulier (les receveurs principaux n'existant que dans les grandes douanes) est chargé de recevoir les *déclarations* des redevables, il assure et surveille la *visite* ou contrôle de ladite déclaration, il *liquide* ou fixe la somme due, enfin, il la *perçoit* et en donne reçu au nom de l'État.

Ajoutons que le receveur particulier a de nombreuses attributions venant se surajouter à celles que nous venons d'indiquer. C'est ainsi qu'il est chargé de délivrer les titres de mouvement qui doivent accompagner les marchandises, et justifier ainsi de l'absence de fraude. Vient-il, au contraire, à découvrir une affaire de contrebande, il en dresse procès-verbal, et doit assurer les multiples formalités auxquelles cet acte de procédure donne lieu. C'est encore le receveur qui suit l'instance et prépare, le cas échéant, les éléments d'une transaction à faire approuver par ses chefs

hiérarchiques. De même, il est responsable de la garde des marchandises saisies ou abandonnées. Enfin, il est chargé de la statistique et de la surveillance des navires, deux nouvelles et absorbantes séries d'occupations. En un mot, le receveur particulier et ses commis sont toujours appelés à intervenir, tant dans l'intérêt du public que dans celui de l'administration.

Les vérificateurs, quand ils ne se confondent pas avec les receveurs particuliers, ont un service que leur nom même indique suffisamment. Comme l'impôt douanier est basé tant sur la quantité que sur la nature des marchandises, les vérificateurs ont la lourde charge de procéder à la visite détaillée de tous les objets qui passent par le bureau auxquels ils sont attachés. Assistés d'aides, ils déterminent tous les éléments des taxes que liquidera le receveur.

Bureaux des douanes. — Comme nous l'avons déjà indiqué, le personnel sédentaire des douanes est réparti en bureaux. Le nombre de ceux-ci est très grand et d'ailleurs susceptible de modifications, suivant les besoins du commerce. C'est ainsi que tout port tant soit peu ouvert au cabotage, toute route tant soit peu fréquentée, sont munis d'un bureau. Il y a deux éléments contradictoires à concilier en l'occurrence ; l'intérêt de l'État, qui est de diminuer le personnel dans un but d'économie, et celui du public, qui est de voir multiplier les bureaux pour accroître les facilités de la visite, et abréger les lenteurs de celle-ci. Dans l'ensemble, on peut dire que le nombre

des bureaux des douanes est largement suffisant, et l'excuse alléguée par quelques fraudeurs : qu'ils ne savaient où aller payer les droits, est manifestement dénuée de valeur.

Les bureaux de douanes sont ouverts tous les jours autres que les dimanches et jours fériés légaux. La règle est cependant loin d'être absolue. Tout d'abord, il est obligatoire de laisser les bureaux ouverts lorsque le dernier jour utile, avant l'application d'un nouveau tarif, tombe un dimanche ou un jour férié. En outre, d'une façon plus générale, l'administration n'applique pas la règle de la fermeture, lorsqu'il y a urgence au transit.

Par exemple, la douane fonctionne sans arrêt au passage des trains, ou des voyageurs sur les routes, pour le service international de marchandises pressées (victuailles, légumes, etc.), ainsi qu'à l'arrivée et au départ des paquebots, etc.

Les bureaux de douanes doivent être ouverts pendant un certain temps minimum. Normalement, les heures de service sont, du 1er avril au 30 septembre, de 7 heures du matin à midi et de 2 heures à 7 heures du soir ; du 1er octobre au 31 mars, ces heures sont de 8 heures du matin à midi, et de 2 heures à 6 heures du soir. Ici encore, la règle n'est pas absolue. La durée d'ouverture est parfois réduite à une seule séance de huit heures en été et de sept heures en hiver. Plus fréquemment, dans les circonstances indiquées plus haut, la douane ouvre ses bureaux même la nuit. C'est ainsi que les trains internationaux sont visités à

quelque moment qu'ils se présentent aux gares-frontière.

Service actif. — Nous arrivons maintenant à l'étude du service actif des douanes françaises, service très important, comprenant des milliers d'agents, et dont les attributions sont des plus nombreuses.

L'organisation de ce service actif est fort ancienne. Sans parler des procédés de l'ancien régime, le service en question a sa charte fondamentale dans une loi plus que centenaire, du 1er mai 1791. Cette loi le définit comme chargé d'assurer « la perception et de s'opposer aux importations et aux exportations en fraude des droits ». Nous l'avons déjà dit ailleurs : le service actif oblige les contribuables à refluer sur les bureaux des receveurs et, d'autre part, il capture tous objets de contrebande.

La surveillance du service actif embrasse l'entier périmètre des frontières de terre et de mer, avec cette complication que, sur terre, la surveillance s'étend sur une certaine zone en profondeur. Nous reviendrons bientôt sur ce point.

Le périmètre du territoire est divisé en sections de longueur variable, suivant la configuration géographique. Chaque section porte le nom technique de *penthière*, et est desservie par un poste ou une brigade. Le principe fondamental est que la brigade ne doit pas sortir de sa section, sauf circonstances exceptionnelles, mais par contre, cette section ou penthière doit être constamment explorée dans tous les sens,

de jour comme de nuit, de façon à ce qu'aucun mouvement de voyageurs ou de marchandises n'y puisse passer inaperçu.

Le personnel du service actif forme une petite armée — plus de 20.000 hommes d'effectif — et cela seul indique son importance. Nous employons d'ailleurs le mot armée comme le plus approprié au sujet, ce personnel étant armé et hiérarchisé suivant des règles analogues à celles du service militaire proprement dit.

A la base, nous trouvons les simples préposés ou douaniers ordinaires.

Ce sont des agents d'exécution et de surveillance. Les uns sont chargés de la garde matérielle des frontières et du littoral. D'autres, dans les bureaux de douanes, procèdent au dénombrement, ou *écor*, des marchandises qui y transitent. Ajoutons que les voyageurs sont, sur leur personne même, obligés de subir le contrôle des agents, des femmes étant affectées aux recherches sur les personnes de leur sexe.

Pour la surveillance des eaux côtières, il existe des matelots de la douane, absolument assimilables aux préposés ordinaires.

Au-dessus des préposés, se trouve le brigadier (parfois assisté de sous-brigadiers). Ce personnage est un des plus importants du personnel, « l'âme du service », a-t-on dit justement. Il est, en effet, chef de poste, responsable de la bonne surveillance de la penthière tout entière, et il organise, sous sa responsabilité, le travail délicat qui a pour but de déjouer les

ruses multiples des contrebandiers. Un bon brigadier peut écarter les fraudeurs de toute l'étendue de sa section. Au contraire, celui qui ne sait ou ne veut pas assurer la surveillance, laisse se constituer un point faible dans le réseau douanier, point faible vite connu et utilisé.

Il va sans dire que, malgré la large initiative personnelle dont ils jouissent, les brigadiers des douanes ne sont pas laissés sans direction ni surveillance. Ils ont au-dessus d'eux des sous-lieutenants et lieutenants, et surtout des capitaines, dont il est bon de préciser brièvement le rôle.

Le capitaine est au service actif ce que le receveur est au service sédentaire. C'est lui qui donne l'impulsion aux recherches des brigades, et, pour cela, il est appelé à se renseigner sur les habitudes des contrebandiers, fonctions délicates et fréquemment périlleuses. Muni de ces données, le capitaine des douanes détermine le travail de chaque poste et s'assure de son exécution. Il est chargé en outre de la direction militaire des hommes de sa subdivision, de veiller à leur discipline et à leur bien-être matériel et moral. Il est encore appelé à tenir les écritures et la comptabilité.

Les capitaines des douanes possèdent une grande liberté d'allures, proportionnée d'ailleurs à leur responsabilité. Ils sont toutefois soumis à la surveillance des inspecteurs et, comme tous les agents du service, ils dépendent des directeurs départementaux et de l'autorité centrale à Paris.

Obligations et prérogatives du personnel. — Nous ajouterons que tout le personnel est recruté avec le plus grand soin, après de sévères épreuves, et de sérieuses enquêtes d'honorabilité. En fait, les douaniers forment un corps soumis à une sélection rigoureuse et une forte discipline, corps d'élite, au sein duquel les défaillances personnelles sont extrêmement rares.

Sans entrer dans le détail des obligations et prérogatives du personnel des douanes, nous noterons cependant les points suivants qui nous paraissent dignes d'être connus. Ces points se réfèrent d'ailleurs plus particulièrement au service actif.

Tout d'abord, les agents des douanes de toute catégorie prêtent devant le tribunal civil serment de remplir leurs fonctions avec fidélité. Ce serment n'est prêté qu'une fois, au début de la carrière professionnelle. En revanche, les douaniers sont pourvus d'une protection légale spéciale. Toute offense ou tout trouble à leur égard, même ne rentrant pas dans les prévisions du Code pénal, est puni d'une amende de 500 francs, plus les décimes.

Tout commerce est interdit aux agents des douanes et à leurs épouses ; cela pour éviter des soupçons de fraude. Bien plus, lorsqu'un agent est révoqué, il est obligé, sous des sanctions pénales, de quitter le district où il exerçait ses fonctions. On craint un accord possible avec les contrebandiers.

Les préposés des douanes et leurs supérieurs doivent toujours, en service, être revêtus de leur uniforme,

et être porteurs d'une commission personnelle. De plus, ils sont armés, mais ils ne doivent faire usage de leurs armes que s'ils sont exposés à un danger personnel, conformément aux règles générales du droit pénal.

Les agents du service actif ont le droit de requérir la force publique (gendarmerie, police), et même la force armée (troupes) en cas de nécessité. De même, les receveurs peuvent obtenir une escorte pour la protection de leur caisse.

On voit par là l'importance que l'État donne à l'organisation douanière, et principalement à sa portion active. Il nous reste à indiquer comment est organisée la surveillance incessante qui est sa raison d'être.

Il est aisé de comprendre que l'organisation destinée à réprimer la contrebande doit être complètement différente suivant qu'il s'agit du littoral ou des frontières de terre. Du côté de la mer, la surveillance est évidemment plus simple et plus efficace tout à la fois. Nous en parlerons en premier lieu.

Surveillance des côtes. — Sur les côtes, l'action des agents des douanes s'étend non seulement sur la grève elle-même, mais encore, en mer, jusqu'à une distance de 20 kilomètres à partir de la ligne de la marée basse. Du côté de la terre, la police douanière s'étend à 10 kilomètres vers l'intérieur, et s'il s'agit de cours d'eau aboutissant à la mer, jusqu'au premier bureau de douane seulement. On veut ainsi empêcher, d'une part, la présence de navires contrebandiers tout près de la côte, et de l'autre, éviter les débarquements clandes-

tins et surtout l'organisation de dépôts de marchandises provenant de la fraude. Ceci connu, voici en peu de mots comment s'exerce la surveillance.

En mer, les navires spéciaux des douanes ont le droit d'aborder tous les bâtiments français ou étrangers pénétrant dans le rayon de vingt kilomètres, et les préposés se font remettre par les capitaines le *manifeste* ou état général de la cargaison. De plus, s'il s'agit de petits bâtiments de moins de 100 tonneaux se trouvant à l'ancre, ou louvoyant dans le rayon précité, les douaniers sont autorisés à les visiter et à rechercher dans leur chargement les marchandises dont l'entrée ou la sortie sont prohibées. S'il y a fuite de la barque surveillée, on peut l'arrêter de force, même au delà du rayon douanier, pourvu que la poursuite n'en soit pas interrompue. Au contraire, les gros navires, peu suspects en général, sont à l'abri de ces formalités (loi du 4 germinal an II).

Dans les ports, rades et rivières, il faut d'abord noter que certaines marchandises ne peuvent être transportées qu'à bord de bateaux d'un certain tonnage (loi du 5 juillet 1836, art. 5). De plus, dès l'arrivée, les agents ont le droit de monter à bord, et d'y faire telles recherches que bon leur semble, tant de jour que de nuit. Toutefois, on use de la plus extrême réserve à l'égard des bâtiments de guerre. Ajoutons que les opérations de chargement et de déchargement ne doivent s'effectuer que sous la surveillance de la douane, et à des heures déterminées, sauf certaines exceptions pour les cas urgents.

Sur la grève, les préposés des douanes ont un droit de libre circulation, et les propriétaires riverains ne peuvent le leur interdire à peine de procès-verbal.

A terre, les préposés des douanes peuvent poursuivre, à toute distance, les marchandises débarquées en fraude. De plus, dans le rayon sus-indiqué de 10 kilomètres, ils peuvent rechercher, mais de nuit seulement, la circulation de certaines marchandises (tabacs, cafés, sucres, tissus, etc.). En pratique, ce genre d'opérations est très rare, et la surveillance se borne pratiquement à observer la mer du haut de postes placés de distance en distance le long des côtes. La contrebande maritime est d'ailleurs exceptionnelle.

Surveillance des frontières terrestres. — Il n'en est pas de même de la contrebande par voie de terre, toujours active et agissante. Dans certaines régions, comme sur les confins de la Suisse et de l'Italie, l'intensité de la contrebande est telle qu'on a dû fermer la frontière, en des endroits déterminés, par une véritable muraille en fils de fer percée de portes. Ce système absolu et matériel n'est pas en usage en France.

L'organisation française repose sur le principe de la double ligne de défense, avec zone intermédiaire constamment sillonnée de patrouilles de surveillances. A l'extrême frontière, il y a une première série de postes, destinés à une filtration préliminaire de la fraude et chargée en même temps de diriger les transporteurs honnêtes sur les bureaux compétents. A l'intérieur, à une distance parallèle de 20 kilomètres (pouvant être

étendue exceptionnellement à 25 kilomètres, loi du 28 avril 1886, art. 36), il existe une seconde ligne de postes douaniers, chargés d'arrêter les chargements qui n'ont pas rempli les formalités douanières au passage de la première ligne. L'espace intermédiaire s'appelle le rayon des douanes, et forme le champ de bataille naturel des douaniers et de leurs ennemis, les contrebandiers.

Nous indiquerons, dans un chapitre ultérieur, le régime spécial des marchandises circulant dans le rayon des douanes. Il nous suffira de faire connaître succinctement ici les méthodes destinées à assurer la capture de la fraude.

Chaque section de frontière, la *penthière*, est dévolue à la surveillance spéciale de préposés ambulants, qui relient les postes entre eux. C'est d'abord une exploration quotidienne du terrain, le *rebat*, destiné à découvrir les traces suspectes, *rebat* qui a en outre l'avantage de mettre en contact les préposés des brigades limitrophes. En outre, la brigade voisine fait une patrouille en sens opposé, c'est le *contre-rebat*.

Sur les points favorables, on place des factionnaires ou éclaireurs en observation plus ou moins ouverte, dégénérant souvent en embuscade. Le tout, avec l'aide des renseignements obtenus par le chef de poste, permet d'arrêter la plupart des transports de contrebande clandestins. Si les préposés se trouvent en présence d'un convoi quelconque, ils ont le droit de l'arrêter, de rechercher tous objets suspects et de vérifier si les voyageurs ou convoyeurs ont bien rempli les obliga-

tions douanières. La contrebande devient ainsi nécessairement très limitée.

Attributions diverses du service douanier. — Comme nous l'avons indiqué plus haut, la douane et son personnel ont de très nombreuses attributions accessoires. Nous ne mentionnerons que les plus saillantes.

Sur les côtes, les douaniers ont la mission de secourir les naufragés, et d'empêcher toute dégradation d'épaves. Ils aident aussi le service de santé pour la surveillance des navires suspects ou contaminés, et ils constatent certaines infractions de pêche.

L'administration des douanes prête encore un important concours à l'administration des contributions indirectes. Elle veille à empêcher les infractions aux monopoles (tabacs, cartes, etc.). Elle assure encore le paiement des taxes sur les boissons, taxes qui se surajoutent aux tarifs douaniers. Des services analogues sont rendus à l'administration de l'enregistrement, en ce qui touche la vérification du timbre des connaissements et lettres de voiture.

On voit combien est complexe l'organisation des douanes françaises. Mais cette étude était indispensable pour permettre d'en comprendre le fonctionnement détaillé, auquel seront consacrés les chapitres suivants.

CHAPITRE II

MARCHANDISES SOUMISES AUX DROITS. — EXEMPTIONS ET PROHIBITIONS. — DROITS ACCESSOIRES

Établissement des droits de douane. — Marchandises omises aux tarifs. — Système du cadenas. — Dégrèvements exceptionnels. — Exemptions des taxés douanières. Bagages des voyageurs. — Privilèges diplomatiques. — Franchises diverses. — Prohibitions. — Taxes accessoires.

Nous n'avons pas à revenir ici sur le côté économique des droits de douane et à discuter la question de savoir si le caractère fiscal est ou non prédominant chez eux. Au point de vue législatif et administratif qui est le nôtre, nous pouvons affirmer que ce sont des impôts, au regard du trésor, et aussi au regard des particuliers chargés de les acquitter. Nous avons même, par avance, précisé que des taxes douanières rentrent dans la classe générale des impôts indirects. C'est-à-dire qu'ils sont perçus sans rôle nominatif, à l'occasion de certains faits matériels, qui se résument ici dans l'entrée sur territoire français.

Nous disons l'entrée, car actuellement les droits de douane sont tous perçus à l'importation. Les droits de sortie ou à l'exportation ont disparu depuis diverses lois échelonnées de 1855 à 1863. Ce n'est pas que la douane ne s'occupe de la sortie des marchandises, et que le transit ne donne lieu à certaines opérations fiscales. Mais ce n'est là qu'un côté accessoire de la question, et nous pouvons nous arrêter à cette notion vulgaire : les taxes douanières se soldent en pénétrant en France.

Établissement des droits de douane. — Constituant un impôt, les droits de douanes ne peuvent, en principe, être établis que par le Parlement, conformément aux théories générales de la Constitution. Les lois douanières comprennent un petit nombre d'articles fondamentaux, et une longue liste de marchandises et de chiffres. Cette liste est le *tarif*, autrement dit la partie importante du texte législatif, puisqu'elle indique la note à payer. On sait qu'il existe, depuis 1892, pour presque toutes les marchandises, un double tarif, l'un dit *général*, l'autre dit *minimum*, ce dernier représentant la dernière limite des concessions à consentir aux autres États.

Les tarifs sont nécessairement rendus publics par la promulgation des lois douanières ; ils sont, de plus, à la constante disposition du commerce dans tous les bureaux de l'administration. Il va sans dire que les redevables ont un droit acquis à ne payer que les sommes qui y sont portées. Toute autre perception engagerait la

responsabilité des agents du service. Le contribuable doit acquitter la somme légale, toute la somme légale, mais rien que la somme légale.

Ce principe fondamental ne va pas sans d'assez nombreuses exceptions en pratique ; nous ferons connaître les principales.

Le cas le plus simple est celui où l'on se trouve en présence d'une marchandise expressément dénommée au tarif. Il suffira, dès lors, d'en constater la nature et l'importance, ainsi qu'il sera expliqué au chapitre suivant. On n'aura plus alors qu'à faire jouer les chiffres du tarif et une simple multiplication donnera la somme due.

Marchandises omises aux tarifs. — Mais il arrive parfois que l'on se trouve en présence d'une marchandise non dénommée par les textes d'une façon explicite, ou même n'y figurant certainement pas. A en revenir au principe cité plus haut, pas d'impôt sans loi, on en conclurait tout simplement que la marchandise en question entrerait en franchise, puisqu'aucun tarif ne lui est applicable. Il n'en est rien pourtant, et, en matière douanière, le principe est renversé : nulle marchandise n'est exempte de droit, à moins qu'un texte formel ne lui accorde la franchise. C'est un système identique à celui qui est usité pour les patentes, les commerces non prévus par la loi étant taxés par analogie, à moins d'exemption précise.

La base légale du pouvoir de taxation par voie d'analogie se trouve dans l'article 16 de la loi du 28 avril 1816.

On applique à l'objet non prévu au tarif les chiffres du tarif se rapportant à la marchandise qui lui ressemble le plus. Il va sans dire que la détermination administrative ainsi opérée emporte une très grande part d'arbitraire ; et, au surplus, il n'est pas bien sûr qu'elle soit absolument régulière dans son essence. La loi de 1816 est en effet vague et imprécise et on pourrait contester l'argument qu'on en tire. Il nous paraît toutefois inutile d'ouvrir ici une discussion juridique sur ce point, car la pratique ne révèle aucune difficulté ni débat judiciaire. La question semble donc exclusivement théorique.

Abordons maintenant des cas précis où le gouvernement jouit expressément du pouvoir de modifier les droits de douanes sans l'intervention préalable des Chambres.

Système du cadenas. — L'hypothèse la plus connue est celle de la loi du 13 décembre 1897, dite loi du *cadenas*. Aux termes de cette disposition, chaque fois que le gouvernement dépose un projet de loi portant relèvement des droits de douane sur des objets alimentaires : céréales et leurs dérivés, vins, bestiaux et viandes fraîches, il est obligé d'ordonner la perception immédiate et provisoire des nouveaux droits par voie de décret.

Cette perception s'opère dès le lendemain du dépôt du projet de loi, après transmission télégraphique des tarifs aux bureaux de douane qui les affichent aussitôt. Les droits ainsi perçus ne sont que consignés dans les

caisses de l'État et ne deviennent acquis qu'après le vote du Parlement. Si les Chambres rejettent les propositions gouvernementales ou les atténuent, l'administration rembourse aux importateurs tout ou partie de leurs déboursés.

Le système du cadenas a été imaginé pour mettre fin à une spéculation trop aisée. Pendant la discussion parlementaire, les commerçants se hâtaient d'importer d'énormes quantités de marchandises menacées. Ils payaient naturellement l'ancien tarif, puis le nouveau tarif une fois mis en vigueur, ces habiles négociants pouvaient offrir leurs marchandises en public, à un prix surélevé, *comme* s'ils eussent acquitté les droits accrus. En ce cas, ils pouvaient recueillir sans aucune peine un bénéfice supplémentaire égal à la différence des deux tarifs douaniers. Si, au contraire, ils étaient disposés à faire bénéficier le public d'une partie de l'économie réalisée par eux, cette disposition, jointe à l'effet de l'accumulation des stocks importés, empêchait le relèvement du tarif de produire, sur le marché intérieur, la hausse de prix désirée.

Ajoutons que l'ancien tarif demeure applicable, en toute hypothèse, aux marchandises d'Europe que les importateurs peuvent avoir mises en route antérieument au dépôt du projet de loi. De plus, la pratique du cadenas est exclusivement réservée aux denrées alimentaires dont nous avons donné la liste.

Le gouvernement est encore autorisé à appliquer des surtaxes ou même le régime de la prohibition aux marchandises des États qui infligeraient semblables

mesures aux marchandises françaises (loi du 29 mars 1910, art. 3). Ces mesures de rétorsion sont prises par décret et immédiatement exécutoires, mais elles doivent être approuvées par les Chambres à leur plus prochaine réunion. S'il s'agit même de droits de navigation, la ratification des Chambres est inutile (loi du 16 mai 1866, art. 6).

Tels sont les cas où le Pouvoir exécutif peut aggraver les droits de douane. On voit qu'il s'agit seulement d'anticiper sur les prérogatives parlementaires, mais non de les supprimer.

En sens inverse, dans plusieurs circonstances, le gouvernement peut modérer ou supprimer les taxes douanières.

Dégrèvements exceptionnels. — Nous citerons tout d'abord la faculté, par décret en Conseil d'État et sans ratification législative, d'exempter totalement ou partiellement les produits coloniaux non dénommés au tarif métropolitain.

A l'égard des produits industriels de la Corse (loi du 26 juin 1835, art. 2 et 3), ce sont également des décrets qui peuvent prononcer l'admission en franchise sur le territoire de la France continentale. Il en est de même pour les admissions de marchandises en Algérie, lorsque le gouvernement veut y suspendre partiellement les effets du tarif métropolitain, normalement applicable dans notre possession d'Afrique (loi du 27 juillet 1867, art. 8). Dans les deux hypothèses, la sanction du Parlement doit intervenir à brève échéance.

Un autre cas de détaxe gouvernementale est le droit de diminuer ou de supprimer les droits sur les blés, farines et analogues, par simple décret en conseil des ministres, mais seulement si les Chambres ne sont pas en session et sous réserve de leur ratification ultérieure (loi du 29 mars 1887, art. 1, et loi du 11 janvier 1892, art. 14). On a voulu parer par là au danger éventuel d'une surélévation anormale du prix du pain, en cas de mauvaise récolte en France. L'exemption peut être étendue à plusieurs denrées alimentaires en cas de mobilisation (loi du 12 juillet 1906).

Comme on le voit, les pouvoirs exceptionnels du gouvernement en matière douanière sont très limités, et dans la pratique, ils ne s'exercent que rarement. En régime normal, c'est donc uniquement la loi douanière qui sert de base aux évaluations de l'administration.

Nous ne pouvons ici, sous peine d'allonger démesurément ce petit ouvrage, donner une esquisse même abrégée de notre tarif douanier. Il nous suffira de dire qu'il comprend des énumérations extrêmement nombreuses, embrassant pratiquement l'immense majorité des marchandises connues, et désignées d'après les appellations usuelles du commerce. Le tarif actuel, établi d'abord par la grande loi du 11 janvier 1892, a été revisé à plusieurs reprises et a été remanié dans son ensemble par la loi du 29 mars 1910 (1).

(1) Voir 1re Partie, chap. V.

Exemptions des taxes douanières. — Comme nous l'avons dit, toute marchandise doit payer en douane, à moins d'exemption ; il convient maintenant de donner la liste desdites exemptions. Cette liste n'est pas d'ailleurs absolument limitative, car l'administration la complète par un système de *tolérances*, c'est-à-dire d'usages d'exemption, appliquées discrétionnairement par ses agents, dans un but de commodité à l'égard du public. Il va sans dire que ces tolérances doivent être uniformes pour tout le monde et, de plus, elles ne constituent un droit pour personne. Nous citerons, par exemple, l'usage de laisser importer en franchise, mais sur déclaration, une certaine quantité de tabac considérée comme provision de route des voyageurs. On tolère, sans cumul, dix cigares, ou vingt cigarettes ou quarante grammes de tabac.

Bagages des voyageurs. — Le cas normal d'admission en franchise est l'entrée des bagages et effets personnels des voyageurs (loi du 16 mai 1863, art. 25). Cette exemption est d'un usage courant, comme on peut s'en convaincre à l'arrivée d'un paquebot, ou d'un train dans une gare frontière. Il est tout à fait exceptionnel que les passagers et les voyageurs soient appelés à débourser quelque chose, mais ils ne sont pas à l'abri de la visite, laquelle est plus ou moins rigoureuse suivant les frontières.

Au point de vue légal, l'exemption s'applique d'abord à tout ce qu'on appelle les effets personnels, pourvu qu'ils soient en cours d'usage, ce qui ne veut

pas dire nécessairement qu'il s'agisse de vieux linge ou d'habits fripés. Ce qui est soumis aux droits, ce sont les objets neufs, dentelles, fourrures, par exemple qui laissent supposer une destination ultérieure autre que l'usage personnel du voyageur. L'immunité s'étend même aux objets mobiliers divers ; linge, livres, outils, instruments de musique, de science et d'industrie, meubles meublants, etc. ; mais toujours sous la réserve qu'il s'agit de choses non destinées au commerce. Cependant, il n'est pas nécessaire que les effets et ustensiles de tout genre accompagnent le voyageur (1).

A l'égard de l'orfèvrerie et de l'argenterie d'origine étrangère, mais importées par des voyageurs ne faisant que résider momentanément en France, la douane se borne à exiger la consignation des droits de garantie sur les matières d'or et d'argent. Si la réexpédition n'a pas lieu dans un délai de trois ans, la consignation est acquise au Trésor.

En ce qui touche les véhicules transportant des voyageurs, même leur appartenant, l'administration exige en général le dépôt des droits ou tout au moins une soumission cautionnée d'acquitter lesdits droits. Un délai d'un an est accordé pour la réexportation, sinon la taxe est définitivement perçue. Toutefois, notamment pour les bicyclettes, la douane se contente

(1) On admet en franchise, quoique neufs, les trousseaux de mariage ou d'écoliers des personnes venant habiter en France.

parfois de l'apposition d'un plomb spécial, en vertu de tolérances ou de conventions internationales particulières.

Ces formalités ne s'appliquent pas aux voitures connues du service pour transiter habituellement la frontière, et qu'on laisse circuler avec le minimum de difficultés.

En vertu d'instructions ministérielles, on laisse entrer en franchise les objets destinés aux collections scientifiques de l'État et des autres établissements d'instruction. Pareille tolérance est accordée, en général, aux instruments des missions scientifiques étrangères, à charge de réciprocité.

Privilèges diplomatiques. — Une immunité plus générale, et même fort ancienne, est celle accordée aux ambassadeurs étrangers (loi des 6-22 août 1791, titre I, art. 1er) ou plus exactement aux chefs de légation des missions diplomatiques accréditées en France. On l'applique aussi aux diplomates français revenant dans la métropole, mais l'exemption ne s'étend ni aux consuls, ni au personnel diplomatique.

Dans l'usage, toutefois, on les en fait bénéficier par courtoisie.

De même, l'administration laisse passer librement les colis contenant des documents diplomatiques ou la correspondance officielle, sans distinguer si les plis voyagent isolément ou sous l'escorte d'un courrier de cabinet. En aucun cas, on ne doit ouvrir les plis confidentiels.

Il est à noter que les privilèges diplomatiques dispensent leurs bénéficiaires, non seulement du paiement des droits, mais encore des formalités de la visite.

Franchises diverses. — Les échantillons de marchandises sans valeur marchande, sont admis en franchise. Les échantillons sortant de France pour y rentrer dans l'année sont munis d'une estampille à la sortie, leur assurant le retour sans taxation aucune. Quant à ceux importés de l'étranger et susceptibles d'être vendus, on se borne à exiger la consignation des droits, à charge de remboursement si la sortie à lieu dans un certain délai (six ou douze mois).

Les colis postaux ne sont pas exemptés des droits de douane, mais seulement de la plupart des taxes accessoires (1).

Il arrive parfois que des marchandises d'origine française soient expédiées à l'étranger, et qu'elles y restent invendues. Dans ce cas, il serait trop rigoureux d'exiger la perception des droits à leur retour en France. Aussi la douane a-t-elle la faculté d'en prononcer la réimportation en franchise, mais sous réserve d'examen de tous les cas particuliers, et au profit seulement des négociants ou fabricants exportateurs. La marchandise doit pouvoir être identifiée avec celle qui est sortie, et la rentrée doit avoir lieu normalement dans les deux années. Parfois, l'exportateur

(1) En temps de guerre, le gouvernement peut admettre en franchise les objets, même prohibés, adressés aux prisonniers de guerre (loi du 3 mai 1902).

fait constater la sortie des objets expédiés à l'étranger sous réserve de retour. Cela facilite les formalités à la rentrée, laquelle doit alors s'effectuer dans l'année.

Prohibitions. — Opposées aux exemptions, sont les prohibitions, c'est-à-dire les défenses d'importer certaines marchandises, même en offrant de payer toute espèce de taxe. Il va sans dire qu'elles ne sont possibles qu'en vertu de textes exprès.

Il existe quelques prohibitions de sortie. On ne peut pas exporter par terre, des chiens de forte taille, animaux suspects d'être destinés à revenir en France, chargés de contrebande. A titre de mesure de police, le gouvernement peut interdire l'expédition à l'étranger d'armes et de pigeons voyageurs. Tout cela est peu pratique et d'application fort rare.

A l'entrée, les prohibitions portent sur trois catégories d'objets; les marchandises soumises à des mesures sanitaires, celles portant atteinte aux monopoles de l'État, et enfin les produits étrangers revêtus de fausses marques françaises. Nous dirons quelques mots de ces trois classes d'objets.

Les mesures sanitaires peuvent s'appliquer à toute espèce de marchandises et de bagages, aussi bien qu'aux animaux vivants, et même aux voyageurs. Tantôt il y a prohibition absolue, comme en temps d'épizootie, ou encore à l'égard du gibier et du poisson circulant en temps prohibé. Tantôt, il y a simplement, à l'entrée, une visite sanitaire et une désinfection, dont le détail est réglé par décret, conformément aux lois

sur la protection de la santé publique (loi du 15 février 1902, art. 8).

C'est également à titre de police sanitaire que l'on prohibe l'importation des remèdes secrets étrangers, de la saccharine, des huiles minérales dangereuses (loi du 30 juin 1893), ainsi que l'introduction de végétaux susceptibles de propager le phylloxera ou d'autres maladies agricoles.

La défense d'importer est également rigoureuse en ce qui concerne les objets susceptibles de concurrencer les produits fabriqués avec monopole de l'État. Il va sans dire que l'État lui-même importe cependant les matières premières dont il a besoin.

Les particuliers ne peuvent importer ni allumettes, ni cartes à jouer, ni monnaies de cuivre étrangères, ni même des médailles ou jetons. Toutefois des tolérances tempèrent ce que la prohibition absolue aurait de trop vexatoire à l'égard des voyageurs. La même interdiction frappe les munitions d'origine étrangère; cependant l'importation de la dynamite est autorisée sous certaines réserves. Quant aux tabacs, nous avons déjà noté la tolérance quant aux provisions de route portées par les voyageurs.

De plus, moyennant des formalités spéciales et une surveillance expresse de l'administration, les particuliers peuvent se faire adresser en France une quantité modérée de tabacs étrangers, mais seulement pour leur consommation personnelle (loi du 12 février 1835, art. 5).

Enfin, le service des douanes est appelé à arrêter au

passage toute introduction de marchandises étrangères portant une indication quelconque tendant à faire croire à leur origine française (loi du 11 janvier 1892, article 15). Cette disposition ne concerne le régime douanier que d'une façon très indirecte et elle relève en réalité du contentieux de la législation des marques de fabrique.

Taxes accessoires. — Telles sont les principales exceptions apportées par les lois et les usages à la règle générale de l'obligation du paiement des droits de douane pour toute importation. Nous avons maintenant à compléter ces explications par l'indication sommaire d'un certain nombre de taxes accessoires.

La plus connue de ces taxes est celle appelée droit de statistique. Ce droit est fixé uniformément à quinze centimes par colis, tant à l'entrée qu'à la sortie ; et, comme son nom l'indique, il est destiné à couvrir les frais de la statistique dressée par la douane à l'usage des commerçants et des économistes. Pour les marchandises non emballées, on perçoit le droit par 1.000 kilos ou fractions de ce chiffre ou, parfois, par mètre cube.

Le droit de statistique, qui peut devenir un impôt assez lourd pour les marchandises de faible valeur, n'est pas perçu dans d'assez nombreuses circonstances. Nous citerons, parmi les exemptions, les colis postaux les bagages, les objets provenant des bateaux de pêche français, les échantillons. D'autres fois, le droit ne s'applique que par fractions de dix colis à la fois (cer-

taines denrées alimentaires). S'il s'agit de marchandises en transit, le droit de statistique n'est dû qu'à la sortie et est alors de dix centimes.

Une seconde taxe accessoire est celle dite de garde ou de magasinage. Il s'agit de marchandises saisies par la douane, ou volontairement déposées dans ses magasins. La quotité du droit est variable, ne dépassant pas 1 p. 100 en général de la valeur de la marchandise, et cela, quelle que soit la durée du dépôt. Si les marchandises étaient entreposées dans des locaux n'appartenant pas à l'administration, aucun droit ne serait naturellement dû.

Lorsque des marchandises circulent en France, sous plombs de douane — en matière de transit international, de visite douanière à Paris ou pour le jeu de l'admission provisoire avec acquit-à-caution, dans tous ces cas, et ceux analogues — l'opération du plombage donne lieu à une redevance fixée en principe à cinquante centimes par plomb apposé. Des droits du même genre sont perçus à l'occasion de l'apposition des cachets et estampilles de la douane.

Notons encore l'obligation pour l'administration des douanes de se servir de papiers revêtus d'un timbre fiscal particulier, lequel est payé par les redevables. Ainsi, les acquits-à-caution paient un timbre de 0 fr. 75.

La comptabilité du service douanier perçoit encore des séries fort importantes de taxes diverses, qui constituent en réalité un système spécial d'impôts. Nous voulons parler des taxes applicables à la naviga-

tion, qui atteignent souvent des chiffres fort élevés. Ces impôts sont notamment les droits de francisation, de congé, de séjour ou de quai, les taxes sanitaires, les péages locaux, etc., auxquels peuvent venir se joindre des surtaxes frappant certains pavillons étrangers. Dans toutes ces circonstances, la douane joue le rôle d'un agent de perception ordinaire du Trésor, et ce n'est que pour des raisons de commodité et d'économie que ces services lui ont été confiés.

Tels sont les principales circonstances dans lesquelles les douanes françaises sont appelées à ouvrir leurs caisses. Ces points établis, nous avons maintenant à indiquer comment le montant des droits est déterminé, et les mesures prises pour en assurer le paiement.

CHAPITRE III

CONSTATATION ET PAIEMENT DES DROITS DE DOUANE.

Importation par mer; manifeste. — Déclaration de détail. — Importations par voie de terre. — Bureaux compétents. — Vérification et visite. — Procédure de la visite. — Des emballages. — Expertise légale. — Paiement des droits. — Colis postaux.

Conformément aux théories générales des contributions indirectes auxquelles nous avons déjà fait allusion, les redevables doivent provoquer par eux-mêmes, la perception des droits de douanes par les services compétents. Non seulement cette obligation est sanctionnée par des poursuites judiciaires, mais encore les contribuables doivent, sous la même menace de condamnations pénales, fournir à la douane tous les éléments du calcul des taxes, et des éléments exacts, cela va sans dire.

Tout objet franchissant la frontière française, tant à l'entrée qu'à la sortie, doit être *déclaré* à la douane. Celle-ci *vérifie* la déclaration, liquide les droits

exigibles et en poursuit le *paiement*. Il y a donc trois opérations fondamentales, que nous étudierons successivement : la déclaration, la vérification et le paiement.

Occupons-nous d'abord de la déclaration. Les règles en sont notablement différentes suivant qu'il s'agit d'une entrée par les ports ou par les frontières terrestres. Nous ferons d'abord connaître les règles applicables aux opérations maritimes, comme étant fondamentales dans l'ensemble.

A l'importation par la voie de mer, les marchandises doivent faire l'objet d'une double notification : une générale qui s'appelle le *manifeste*, une plus spéciale portant le nom de *déclaration de détail*.

Importation par mer. Manifeste. — Le manifeste, établi par la loi fondamentale du 4 germinal an II, est un acte dressé par le capitaine de tout navire à destination d'un port français et indiquant le nombre et la nature de colis de la cargaison, avec mention des marques et numéros des colis divers. Le manifeste est nécessairement sommaire, mais il est cependant une mention qui doit être précisée, c'est celle du nombre de colis, les groupages étant interdits.

Le manifeste peut être visé dès l'arrivée du navire dans le rayon des douanes maritimes (20 kilomètres). Mais, qu'il le soit ou non, il doit être déposé dans les vingt-quatre heures de l'arrivée au port à peine de 500 francs d'amende. Toutefois les dimanches et jours de fête ne sont pas compris dans le délai.

Le manifeste n'est pas exigé des bateaux de pêche,

à moins qu'ils ne transportent accidentellement une cargaison quelconque, mais il doit être fourni même par les bâtiments naviguant sur lest. C'est une pièce très importante, qui sert de base aux opérations ultérieures de la douane, et qui vaut d'emblée pour le capitaine l'engagement de se conformer aux prescriptions du service.

Le manifeste est rédigé sur papier libre, et signé du capitaine. S'il est rédigé en langue étrangère, l'administration peut en exiger une traduction par un traducteur-juré.

Le manifeste n'est nullement suffisant pour permettre au capitaine de débarquer sa cargaison. En cas d'urgence, il ne pourrait le faire que moyennant une permission et une surveillance spéciale de la douane. Normalement, le déchargement n'est possible qu'après délivrance d'un permis du service douanier, lequel n'est accordé qu'après dépôt de la *déclaration de détail*.

Déclaration de détail. — Cette nouvelle formalité consiste à remettre aux bureaux de l'administration une liste détaillée, et signée, des colis, avec indication précise du contenu et des marques, numéros, initiales, etc. L'obligation de la déclaration de détail incombe non au capitaine, mais à l'armateur, ou plus généralement au consignataire, autrement dit à la personne qui devra prendre livraison de la marchandise. C'est dire qu'il n'y a qu'un seul manifeste, mais qu'il peut y avoir plusieurs déclarations de détail.

Le document qui nous occupe sert de base à la

liquidation exacte des droits exigibles, aussi sa rédaction est-elle assujettie par la loi du 4 germinal an II à une série de prescriptions minutieuses.

Il faut indiquer le nom du navire et du capitaine, celui du consignataire, l'origine et la provenance des marchandises, spécialement si cette provenance ou cette origine entraînent une modification des tarifs ordinaires. Il est en outre nécessaire de donner des évaluations précises sur la quantité en poids ou mesure, des marchandises, ainsi que leur valeur, en cas de taxation *ad valorem*. Cette valeur doit être en général certifiée par une facture du lieu d'origine, à laquelle on ajoute le coût du transport jusqu'aux ports français.

A l'égard de certaines marchandises sujettes au coulage, la précision du poids et de la mesure n'est pas exigée du déclarant. On calculera au déchargement la quantité réelle des marchandises mises à quai. Cette dispense n'est pas applicable aux boissons, moûts et sirops.

Il faut déclarer même les marchandises exemptes de droits.

La déclaration de détail doit être faite dans les trois jours de l'arrivée du bâtiment, à peine, en cas de retard, de retenue et de garde en dépôt par la douane des marchandises non déclarées, et cela pendant deux mois. Au bout de ce temps, sauf réclamation, elle devient propriété de l'État.

Il peut arriver que la déclaration de détail soit inexacte, par erreur ou par fraude. En règle générale, une fois faite, elle est immuable ; toutefois, on auto-

rise les rectifications faites dans la journée du dépôt (loi des 6-22 août 1791, tit II, art. 12). Ces rectifications ne peuvent porter que sur le poids, le nombre, la mesure ou la valeur, et elles doivent avoir lieu avant toute visite de la douane; pour les faciliter, la douane permet l'ouverture provisoire de certains colis par les consignataires, mais sous la surveillance d'un agent de service.

Si on ne profite pas de ces facilités, le signataire de la déclaration de détail est responsable de toutes les inexactitudes, même si elles se compensent mutuellement. Les pénalités applicables sont tantôt la confiscation des marchandises non déclarées, ou incomplètement déclarées, tantôt un quadruple droit sur l'excédent omis. Les agents des douanes accordent cependant une tolérance sur la quantité de 1/10 pour les marchandises taxées de 10 francs ou moins par 100 kilogrammes et de 1/20 sur les autres.

Ainsi que nous l'avons dit, sur le vu de la déclaration de détail, la douane délivre un permis de déchargement. Toutefois, pour la rapidité des opérations, la cargaison peut être débarquée immédiatement dans des magasins ou tentes agréés par l'administration, et qui sont considérés comme des prolongements de la cale du navire. On peut ainsi, à loisir, constater la concordance des déclarations avec le manifeste; c'est ce qu'on appelle *apurer* ce dernier.

Nous ajouterons que les exportations par mer ne peuvent avoir lieu également sans un permis de la douane, accompagné d'un manifeste. Le permis est délivré sur

le vu de la déclaration détaillant toutes les marchandises embarquées (loi du 5 juillet 1836, art. 2).

Importations par voie de terre. — Passons maintenant aux importations par la voie de terre. Il paraîtrait naturel d'imiter le régime maritime, notamment à l'égard des convois de chemins de fer, et d'exiger du chef de train une sorte de manifeste général. Cependant cette formalité n'est exigée qu'aux gares frontières d'Hendaye et de Cerbère. Partout ailleurs, on se borne à la déclaration de détail, mais avec quelques précisions que nous allons étudier.

Rappelons qu'il existe sur terre deux lignes de bureaux de douanes. C'est évidemment aux bureaux de la première ligne qu'il convient de faire la déclaration. La loi de 1791 (tit. II, art. 1er) va même plus loin, elle exige que le transporteur se rende *directement* de la frontière au bureau le plus proche. Ce chemin direct n'est pas laissé à la libre appréciation du transporteur, mais il est déterminé par un arrêté préfectoral, et le convoi doit le suivre nécessairement, à peine de contravention. Toutefois, cette prescription ne s'applique pas aux denrées récoltées au voisinage de la frontière, et qui peuvent être transportées aux bureaux par tout chemin utile.

Sitôt les marchandises arrivées au bureau de la douane, le convoyeur doit procéder à leur déclaration détaillée, avec les formalités indiquées à propos de l'arrivée des navires. Cependant, la déclaration doit contenir en sus l'indication du destinataire ; mais, par contre,

elle peut être verbale. C'est ce qui se pratique couramment pour les bagages des voyageurs. Notons ici que, même pour les objets exempts de tous droits, l'obligation de la déclaration subsiste néanmoins, à peine d'une amende de 100 francs (loi du 16 mai 1863, art. 19).

Bien qu'il n'existe plus de taxes de sortie, sinon le droit de statistique, l'obligation de déclarer les objets exportés a persisté cependant. C'est que cette formalité est indispensable pour permettre au service des douanes de remplir sa fonction de statistique. Ici, le transporteur fait sa déclaration au bureau de la ligne intérieure des douanes ; il en reçoit une pièce appelée *passavant*, laquelle lui sert de titre de circulation dans le rayon douanier, et qu'il remet au bureau le plus proche de la frontière. Pour les trains, on se contente d'une déclaration à ce dernier bureau.

Bureaux compétents. — Nous en aurions fini avec les déclarations, si nous n'avions à nous occuper maintenant de la très importante question de savoir à quels bureaux ces déclarations doivent être faites.

Il pourrait sembler logique que tous les bureaux de douane soient compétents pour recevoir les déclarations des importateurs ou exportateurs. Il n'en est rien cependant, et il existe toute une série de restrictions, qu'il faut exposer.

Tout d'abord, indiquons qu'en aucun cas les marchandises ne peuvent être déclarées ou remises aux agents du service actif. Il faut nécessairement passer par un bureau. Ainsi, on ne peut pas, même s'il n'y

a aucune intention frauduleuse, débarquer une cargaison au milieu d'une grève déserte, ni même dans un port sans organisation de douanes.

Les bureaux sont divisés en deux grandes catégories par la loi du 28 avril 1816 (art. 20).

La première classe n'est ouverte qu'aux marchandises payant 20 francs ou moins par 100 kilogrammes (décimes et surtaxes non compris), et à celles qui leur sont assimilées par des dispositions spéciales (1).

La seconde classe de bureaux est ouverte à toutes les marchandises, spécialement à celles payant plus de 20 francs par quintal métrique. L'idée fondamentale est que ces derniers sont de grands bureaux, organisés pour le contrôle des denrées et marchandises même les plus précieuses. Nous ne pouvons naturellement donner la liste, très longue, de ces grands bureaux, qui comprennent les ports et stations frontières de quelque importance et, en outre, quelques grandes villes de l'intérieur (Paris, Lyon, Toulouse, Nancy, Orléans).

Les grands bureaux sont, en outre, seuls compétents pour recevoir l'importation d'une série de marchandises extrêmement nombreuses et pour la nomenclature desquelles il convient de se reporter aux documents administratifs.

A l'exportation, toutefois, la sortie peut avoir lieu par un bureau quelconque de douane, sauf quelques restrictions de détail.

Les produits coloniaux, jouissant d'une modération

(1) Sur ce point, voir G. Pallain, *op. cit.*, t. I, p. 36.

de droits, ne peuvent être déclarés et importés que par les grands ports, dits ports d'entrepôts.

Nous rapprocherons des restrictions que nous venons d'étudier les prescriptions légales exigeant un certain tonnage des navires débarquant des marchandises déterminées, la défense de grouper plusieurs colis en un seul, l'obligation d'avoir des emballages faciles à vérifier pour les fils et tissus.

On voit combien sont compliquées et formalistes les prescriptions des lois douanières. Toutes ont pour but d'éviter la fraude et d'assurer une vérification complète du service. Il est bon de faire remarquer que nous vivons encore sous un régime de lois fiscales très vieilles, centenaires et même plus que centenaires, c'est-à-dire antérieures aux chemins de fer et aux navires à vapeur. Il semble que l'on pourrait simplifier les rouages administratifs, et les rendre plus rapides en même temps que moins coûteux. Cela paraît d'autant plus aisé que le contrôle douanier est très strict, comme nous l'allons voir immédiatement.

Vérification et visite. — Lorsque l'importateur a effectué le dépôt de la déclaration de détail, il doit être procédé par l'administration à la liquidation des droits, c'est-à-dire à l'énoncé exact de la somme à payer au Trésor public. Pour ce calcul, les employés peuvent tenir pour exactes les énonciations du déclarant, ou ils peuvent aussi procéder à une vérification de ces énonciations, auquel cas la liquidation se trouve ajournée jusqu'après cette vérification. (Loi du 22 août

1791 (tit. II, art. 14 et 17), loi du 4 germinal, an II (tit. III. art. 10)].

Il convient de remarquer que la vérification est purement facultative pour la douane ; le redevable ne peut pas l'exiger(1), même s'il y a intérêt, par exemple pour rectifier une erreur faite par lui. C'est aux employés à choisir et à désigner les colis qu'ils entendent visiter, et ils peuvent même s'abstenir de tout contrôle. Il va sans dire que, dans ce dernier cas, la taxe est due uniquement sur les mentions du déclarant.

La visite s'opère en principe au bureau même de la

(1) Dans certains pays étrangers, il n'en est pas ainsi. En Allemagne, par exemple, le *transporteur* peut se dispenser de fournir une déclaration de détail, et se borner à dire « qu'il n'est pas en état de faire avec certitude une déclaration, et qu'il demande qu'il soit procédé à une visite ou revision officielle ». En Angleterre, on emploie le système analogue du *bill of sight*.

Cette intervention bénévole de l'administration a le double avantage, pour les particuliers, de ne pas exposer, en certains cas, le « conducteur » à des poursuites imméritées, et de permettre une expertise légale sans contravention préalable.

Le commerce allemand, notamment, se plaint souvent, sur ce point, des exigences injustifiées de la douane française.

La Fédération des industriels et commerçants, après enquête, a émis le vœu que le système des déclarations à vue fût adopté chez nous, au moins en faveur des « conducteurs » ou transporteurs, sauf à rémunérer l'accroissement de besogne résultant de cette disposition par une taxe de 1 à 2 0/0 du montant des droits perçus.

douane. Mais il est nombre de cas où cette pratique serait impossible. Aussi admet-on le contrôle en un lieu quelconque, à quai ou dans une gare par exemple. Il suffit d'une entente entre l'administration et les déclarants. Cependant, la visite ne peut avoir lieu dans leurs propres magasins.

L'examen administratif doit s'effectuer en présence du déclarant ou d'un représentant de ce dernier. Il n'est pas nécessaire d'ailleurs que le déclarant soit propriétaire de la marchandise, mais il faut qu'il ait pouvoir de la manipuler. Si personne ne se présente, les colis sont mis en dépôt dans les magasins de la douane, et au bout d'un certain temps, ils sont vendus pour le compte de l'État.

C'est au déclarant qu'incombe le soin de faire transporter la marchandise au lieu désigné pour la visite, d'ouvrir et de refermer les colis, et de les retirer des locaux administratifs. Pour ces opérations, le déclarant peut utiliser ses propres ouvriers ou requérir les services d'auxiliaires agréés par la douane. Dans cette dernière hypothèse, le salaire des « travailleurs en douane » est à la charge du déclarant.

Dans les gares-frontière, les compagnies de chemins de fer procèdent généralement elles-mêmes à la manutention des bagages des voyageurs soumis à la visite en douane, mais c'est à titre de pure complaisance.

Il est à noter que les douaniers ne peuvent jamais s'immiscer dans les opérations d'ouverture et de fermeture des colis, leur rôle se borne à la visite des colis ouverts.

Nul colis n'est à l'abri des explorations de la douane, quel que soit son mode de fermeture. C'est à l'importateur à s'arranger de façon à pouvoir ouvrir et fermer commodément ses emballages. Toutefois, s'il y a des inconvénients à la visite publique (plaques photographiques par exemple), il doit y être procédé dans des locaux installés de manière à éviter tout dégât.

Procédure de la visite. — Les agents des douanes procèdent à la visite comme bon leur semble. Ils peuvent faire une vérification intégrale de tous les objets, ou se borner à procéder par épreuves. Dans ce dernier cas, on opère sur des échantillons isolés, et on généralise les résultats obtenus au surplus des colis de même nature. Mais il faut bien remarquer que cette pratique n'est pas légale, et ne peut être faite qu'avec l'assentiment du déclarant et dans un but de célérité. Strictement parlant, l'importateur peut exiger la vérification intégrale ou l'acceptation de sa déclaration.

Nous avons déjà vu que les employés peuvent, le cas échéant, fouiller la personne même des voyageurs.

La vérification doit se faire avec les précautions utiles, en évitant toute détérioration des marchandises. Néanmoins l'administration ne serait pas responsable des avaries résultant nécessairement de l'ouverture des colis. De même, des échantillons peuvent être prélevés pour analyse, et celle-ci a lieu dans les laboratoires du service.

Aucun délai légal n'est fixé pour la date et la durée

de la vérification, le commerce est sur ce point abandonné à la discrétion de l'administration.

La vérification a d'abord pour but de rechercher les objets non déclarés ou faussement déclarés, ce qui constitue la contrebande proprement dite, mais elle tend aussi à contrôler les quantités déclarées, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, le poids des marchandises.

Les pesées doivent être accomplies avec exactitude, à tout le moins jusqu'au kilo. Pour les marchandises taxées au kilogramme ou acquittant plus de 300 francs par quintal métrique, les opérations doivent descendre jusqu'à l'hectogramme et pour les petits colis, jusqu'au décagramme.

Des emballages. — Ici se pose la question des emballages, autrement dit du poids net et du poids brut. Voici le principe : toute marchandise tarifée au poids est taxée sur le poids brut, c'est-à-dire emballage compris (les doubles futailles étant cependant exclues de la pesée), ainsi que l'ont édicté la loi du 22 août 1791, (tit. I, art. 3) et la loi du 1er août 1792 (art. 9). Mais, depuis la loi du 16 mai 1863 (art. 24), les marchandises payant plus de 10 francs par 100 kilos sont taxées d'après le poids net, ainsi que certaines marchandises, quelle que soit leur taxe (dentelles, soies, orfèvrerie, machines, cafés, etc.).

Le poids net n'est pas nécessairement le poids réel de la marchandise débarrassée de son emballage. Dans un but de simplification, la loi du 27 mars 1817 (art. 7)

a posé le principe du poids net légal, c'est-à-dire, en réalité, d'une tare forfaitaire, que l'on déduit du poids brut. Mais le système de la tare n'est pas obligatoire et les redevables peuvent exiger la vérification de la pesée réelle. Par exception, pour certains objets, on ne fait aucune déduction ; ainsi les conserves alimentaires, sont toujours taxées sur le poids cumulé du contenu et de la boîte extérieure.

Il est à noter que; dans les pesées au net, les emballages ne sont pas nécessairement exempts de droits de douane. Ils sont taxés séparément, à moins qu'ils n'aient aucune valeur marchande, ou qu'ils soient de provenance française régulièrement constatée. L'administration jouit d'ailleurs de pouvoirs très larges pour modifier la quotité des tares légales et la désignation des emballages considérés comme sans valeur.

Marchandises hétérogènes. — En cas de marchandises à l'état de mélange inséparable, les droits sont établis, en principe, d'après la taxe afférente à la partie la plus fortement imposée.

Expertise légale. — Lorsqu'il y a vérification, ce sont les constatations du service et non plus les évaluations de la déclaration de détail qui servent de base à la liquidation des droits. Le déclarant peut accepter la reconnais-de la douane, ou bien il peut la contester ; cette contestation peut être d'autant plus utile que la rectification de ses énonciations lui vaut presque toujours un procès-verbal. Sans empiéter sur le contentieux, dont nous

traiterons plus loin, nous pouvons dire ici quelques mots de l'expertise qui sert normalement à appuyer les constatations du service douanier, d'autant plus qu'elle a lieu, en fait, presque toujours immédiatement après la visite qui a donné lieu à contestation.

Le décret du 5 août 1810 et la loi du 27 juillet 1822 (art. 19) prévoyaient une expertise uniquement faite par des fonctionnaires ou des personnes désignées par l'administration. Il existe encore trois commissaires experts (comité d'expertise) siégeant auprès du ministre des Finances. Mais, pour une affaire donnée, la douane d'une part, le contestant de l'autre, désignent chacun un expert pris sur une liste très étendue dressée d'avance (loi des 7 mai 1881, art. 4) et du 11 janvier 1892, art. 9). Ces experts spéciaux statuent sous le contrôle des commissaires permanents, lesquels n'interviennent qu'en cas de désaccord (1). Leur décision est sans appel.

L'expertise ainsi organisée est obligatoire pour toutes les contestations portant sur la qualité, l'origine, l'espèce ou la valeur des marchandises. Elle a remplacé le système dit de la *préemption*, par lequel la douane avait le droit, en cas de suspicion de fraude sur la valeur déclarée des marchandises, de se les attribuer en payant au déclarant le prix annoncé, légèrement accru.

(1) On se plaint, toutefois, dans le commerce français, que les experts spéciaux doivent venir siéger à Paris, alors que bien souvent ils habitent le lieu même du litige ; et l'on demande qu'ils ne soient appelés à Paris, auprès des commissaires, qu'en cas de désaccord.

Toutes les opérations de la vérification et de l'expertise sont théoriquement applicables aux exportations comme aux importations. Mais, à la sortie, le service se contente invariablement de la déclaration de l'exportateur.

La liquidation des droits se fait sur les énonciations admises comme exactes ou vérifiées. C'est l'œuvre du receveur des douanes, qui est chargé d'appliquer le tarif d'après les données qui lui sont fournies. Il procède à ces calculs sous sa seule responsabilité, et dresse un compte qu'il transcrit sur une quittance à souche, laquelle constituera le reçu à remettre au déclarant pour sa décharge vis-à-vis de la douane.

Paiement des droits. — Les droits liquidés, il ne reste plus qu'à les payer. Cette opération se comprend d'elle-même, néanmoins elle est parfois sujette à des complications qu'il faut expliquer brièvement.

Normalement, les droits de douane doivent être payés en espèces, au comptant et sans escompte. Ils peuvent être consignés au préalable, avant la vérification. Mais, en tout cas, les marchandises ne peuvent pas être enlevées des bureaux du service, tant que le paiement n'est pas intégral (loi du 15 février 1875, art. 1), à moins d'un crédit dans les conditions mentionnées ci-dessous.

A défaut de paiement, le receveur des douanes décerne une contrainte administrative contre le déclarant responsable du paiement. Cette contrainte permet la saisie et la vente éventuelle des biens mobiliers du redevable. Pour y échapper, et à condition qu'il n'y ait pas

contravention aux lois fiscales, l'importateur peut se libérer en abandonnant par écrit les marchandises soumises aux droits (loi des 6-22 août 1791, tit. I, art. 4).

Au lieu d'espèces, les receveurs des douanes sont autorisés à accepter, après vérification, des mandats sur le Trésor ou la Banque de France, véritables chèques sur des dépôts particuliers effectués au préalable dans les caisses précitées.

Par exception aux règles précédentes, l'administration accorde des crédits (loi du 15 février 1875, art. 2), aux négociants qui souscrivent des traités ou obligations cautionnées à quatre mois d'échéance, à l'ordre du receveur principal. Ce crédit n'est accordé que lorsque la somme à payer, d'après chaque décompte, monte au moins à 300 francs. Ces obligations donnent lieu à un intérêt de retard de 3 p. 100 et, en outre, à une remise spéciale de 1/3 p. 100, dont le produit est partagé entre le comptable et le Trésor.

Ce crédit sous forme d'obligations ne constitue pas un droit pour les contribuables ; les receveurs des douanes l'accordent sous leur responsabilité. Ces obligations ne sont pas non plus considérées comme des effets de commerce et, en cas de litige, elles relèvent de la juridiction civile.

Telles sont les opérations auxquelles donne lieu, en régime normal, la perception des droits de douane. Malgré leur complication apparente, elles se résolvent cependant en la formalité assez simple du dénombrement des colis et de la multiplication des chiffres obtenus par les énonciations des tarifs légaux.

Colis postaux. — Les colis postaux internationaux, autrement dit en provenance de l'étranger, subissent des formalités douanières analogues à celles qui régissent les marchandises en général. Cependant il y a quelques modifications de détail qu'il est bon d'indiquer (1).

Tout colis postal international doit être accompagné d'une déclaration en douane, rédigée en nombre d'exemplaires variables suivant les législations des pays dont les frontières sont traversées. Toutefois, dans plusieurs États, on admet une déclaration unique pour un maximum de trois colis circulant avec un bulletin d'expédition également unique.

Les formules de déclaration doivent être rédigées par les expéditeurs, et sous leur responsabilité. Elles doivent contenir des mentions précises, notamment quant aux poids net et brut et à la valeur de la marchandise, ainsi que la dénomination exacte de cette dernière, sous peine de refus par les douanes étrangères. Pour les colis expédiés de France, le mieux est de se reporter aux mentions très détaillées du tarif rédigé par les Compagnies de chemins de fer pour l'envoi des colis postaux internationaux, tarif déposé dans les gares.

A l'entrée en France, les colis postaux sont présentés aux formalités douanières par les soins des Compagnies françaises de transport, et ces dernières avancent

(1) Convention de Rome du 26 mai 1906, approuvée par la loi du 14 août 1907 et complétée par le décret du 28 août 1907.

les droits et taxes qui peuvent être dus (1). Mais les frais et débours doivent finalement être acquittés par le destinataire. Toutefois, un grand nombre de pays autorisent l'expéditeur à consigner par avance le montant probable des droits de douane.

Pour ses peines et soins, la Compagnie transportrice peut percevoir une commission qui ne peut excéder 25 centimes par colis, commission encore supportée par le destinataire.

La douane procède à l'égard des colis postaux comme vis-à-vis de toute autre marchandise. Toutefois, en cas de découverte de fraude, la Compagnie transportrice n'est pas responsable, son rôle étant purement de véhiculer les colis, et ne lui donnant pas la faculté d'ouvrir lesdits colis.

(1) Les colis postaux sont, d'ailleurs, dispensés : 1° du droit de statistique ; 2° du droit de timbre des acquits à caution ; 3° de la taxe de plombage ; 4° du droit de permis. Quant au droit de lettre de voiture, ou de connaissement, il est réduit à 0 fr. 10. Encore, les colis postaux peuvent-ils être groupés dans de certaines conditions.

CHAPITRE IV

RÉGIMES DOUANIERS SPÉCIAUX

Zones franches. — Rayon des douanes sur terre. — Dépôts de marchandises. — Iles du littoral. — Régime de la Corse. — Organisation de l'Algérie et de la Tunisie. — Régime douanier des colonies.

Ainsi qu'il a été dit plus ou moins explicitement dans les pages précédentes, la ligne des douanes françaises suit normalement les frontières politiques de terre et de mer. L'action du service douanier s'exerce sur toute espèce de marchandises entrant ou sortant par la ligne des bureaux, et sur celles-là seulement. L'administration se désintéresse de la circulation des marchandises dans l'intérieur de la France.

Ces règles générales sont soumises à plusieurs sortes d'exceptions. Dans certains cas, les objets soumis aux droits jouissent de privilèges particuliers au passage de la frontière, mais à charge le plus souvent d'une surveillance fiscale sur le territoire national. Nous en renvoyons l'étude au chapitre suivant.

Dans d'autres circonstances, l'activité des douanes françaises est limitée pour certaines portions déterminées du sol français. Il y a, à ce sujet, des régimes particuliers, dont les règles se différencient des théories générales exposées dans les chapitres antérieurs. Ce sont ces règles anormales qui nous retiendront actuellement.

Avant d'en aborder l'examen, nous devons signaler que le régime normal français s'applique à la principauté de Monaco, bien que ce pays soit un État indépendant de la France.

En vertu de la Convention franco-monégasque du 9 novembre 1865, les côtes de la principauté sont assimilées, au point de vue douanier, au littoral français. Il en résulte que du côté de la terre, il n'y a aucun réseau fiscal entre ce pays et la France. Toutefois, la loi au 13 juillet 1903 a établi un rayon douanier de 21 kilomètres et demi pour les marchandises de la catégorie de celle acquittant en France des taxes de consommation intérieure.

Zones franches. — Nous avions là un exemple d'un territoire étranger soumis à la douane française. Nous allons nous trouver immédiatement en présence du régime contraire : des portions du sol français échappant à la surveillance douanière. Nous voulons parler de la zone dite *franche* du pays de Gex et de la Haute-Savoie.

Cette anomalie a une origine très ancienne, et elle a donné lieu à de multiples complications. Le principe

fondamental dans cette région est que les bureaux de douane ne sont pas alignés le long de la frontière, mais sensiblement en arrière, suivant un tracé irrégulier déterminé par divers décrets et conventions diplomatiques. Sans entrer dans les détails, nous dirons que cette zone comprend la presque totalité de l'arrondissement de Gex et la portion nord-est du département de la Haute-Savoie. Les produits suisses y pénètrent sans aucune formalité.

C'est du côté français que la situation est intéressante. Logiquement tous les produits arrivant par la zone franche devraient être soumis aux tarifs douaniers, sans distinguer leur origine. C'est en effet ce qui a eu lieu pendant quelque temps, mais il en est résulté des réclamations des habitants de la zone, lesquels faisaient valoir leur qualité de Français pour être exonérés des droits à l'égard des produits de leur industrie ou de leur agriculture.

Il s'en est suivi une série de réglementations ayant pour but d'accorder l'entrée en franchise aux marchandises et denrées provenant d'usines françaises, et établies depuis longtemps sur le sol français. Sans indiquer le détail des décrets et arrêtés ministériels intervenus, nous dirons seulement que, depuis 1893, l'immunité douanière est accordée à tous les produits agricoles récoltés dans la zone, ainsi qu'aux produits industriels provenant d'usines en exploitation au 1er janvier 1893. L'immunité s'étend même pour les récoltes provenant de propriétés appartenant à des citoyens suisses, mais situées dans la zone franche.

Laissant de côté le pays de Gex et le sol savoisien, nous sommes conduits à nous demander quel est le régime applicable au surplus du périmètre des frontières de terre. Du côté du littoral, en effet, aucune difficulté n'est possible, puisque les bureaux de douanes serrent la grève d'aussi près que possible. Sur terre, au contraire, l'existence d'une double ligne parallèle de défense douanière rend la situation beaucoup plus complexe, complexité encore aggravée par des conventions internationales, dites conventions de bon voisinage.

Rayon des douanes sur terre. — Nous expliquerons d'abord, dans ses grandes lignes, le régime applicable à toutes les frontières, les cas spéciaux devant être étudiés ensuite.

En raison de l'impossibilité de surveiller efficacement le développement complet des frontières terrestres, on a imaginé de considérer la bande comprise entre les deux lignes de bureaux de douane, comme soumise à la surveillance spéciale du service actif. On peut dire que, dans cette bande, laquelle s'étend, rappelons-le, jusqu'à 20 kilomètres en arrière de la frontière, il y a, en quelque sorte, présomption de contrebande, et que des mesures de police exceptionnelles doivent y être prises, d'autant plus strictes que l'on s'approche du sol étranger.

Pour l'explication de ces mesures de police, il faut distinguer entre les marchandises prohibées, ou payant 20 francs ou plus par 100 kilos, et les marchandises

plus faiblement taxées, naturellement soumises à un contrôle moins rigoureux.

Occupons-nous d'abord de ces dernières et en ce qui touche leur circulation, car leur détention est librement permise dans l'intérieur du rayon des douanes (Ce rayon n'est autre que la bande de 20 kilomètres indiquée plus haut). La circulation des marchandises taxées à moins de 20 francs par quintal métrique doit, en principe, s'accomplir avec accompagnement d'un *passavant*, titre délivré par la douane, et qui constate simplement que le service a connaissance du transport.

Le passavant est délivré par les bureaux de première ou de seconde ligne, suivant que la marchandise vient de l'étranger ou de l'intérieur et il indique la destination et l'itinéraire. Le transporteur doit représenter son titre à toute réquisition des agents des douanes et suivre l'itinéraire fixé, à peine de contravention. Le passavant est également nécessaire pour les marchandises transportées d'une localité à une autre, mais dans l'intérieur de la bande frontière.

Dans un but de simplification, la douane dispense du passavant, et laisse circuler sans formalités les marchandises taxées à moins de 10 francs par 100 kilos. La tolérance s'étend aux denrées et légumes, ainsi qu'aux étoffes en petite quantité achetées dans un marché, et transportées au domicile des consommateurs.

Considérons maintenant qu'il s'agisse de marchandises hautement tarifées (20 francs et davantage par

100 kilogrammes), les restrictions douanières s'en augmentent d'autant.

Aucune circulation de ces marchandises ne peut avoir lieu sans une autorisation de la douane, à peine de contravention. Cette autorisation peut être donnée, comme précédemment, par le moyen d'un passavant, mais le service peut aussi exiger un *acquit-à-caution*, c'est-à-dire un engagement d'avoir à solder les droits éventuellement exigibles, engagement garanti par une caution. De plus, les agents du service sédentaire peuvent refuser la délivrance du permis de circulation aux personnes qui n'ont pas un compte ouvert dans les conditions expliquées plus loin. Quant aux agents du service actif, ils surveillent tout particulièrement les circulations qui nous occupent, et ils ont le droit de vérifier de près l'identité des marchandises avec celles énoncées au passavant ou à l'acquit-à-caution.

S'il s'agissait de marchandises prohibées, il est bien entendu que tout titre de mouvement serait refusé, sans préjudice de la confiscation du corps du délit. Mais en réalité, on rentre plutôt ici dans un cas de véritable contrebande.

Dépôts de marchandises. — Les formalités administratives ne se limitent pas à la circulation, elles s'étendent aussi aux dépôts de marchandises faits dans le rayon des douanes. Ici encore, ces dépôts sont, pour ainsi dire, présumés frauduleux, et doivent être sévèrement surveillés, à quelque titre qu'ait lieu le dépôt ; magasin, entrepôt ou même domicile particulier. La

loi du 28 avril 1816 (art. 38) pose le principe de présomption de fraude pour toute marchandise déposée dans le rayon frontière, et pour laquelle on n'a pas satisfait aux exigences du service.

Comme la contrebande est d'autant plus aisée que la localité est moins peuplée, les exigences légales varient suivant qu'il s'agit de villages ou hameaux ayant moins de 2.000 habitants agglomérés et les autres villes. Pour les premiers, toutes les fois qu'il s'agit de détenir des marchandises payant au moins 20 francs par 100 kilos, il est nécessaire de *se faire ouvrir un compte spécial* au plus proche bureau de douane. Ce compte indique le mouvement des marchandises en entrées et en sorties, et, par voie de conséquence, les douaniers peuvent procéder à des recensements chez le dépositaire pour constater s'il n'existe pas d'excédents suspects. Nous devons toutefois indiquer immédiatement que ces règles ne sont applicables qu'à l'extrême frontière, ou, plus exactement, dans une bande concentrique spéciale large seulement de 2.500 mètres.

Pour le surplus du rayon de douanes (soit 17 kilomètres et demi), et en tous lieux, s'il s'agit d'une localité ayant plus de 2.000 habitants, ou de marchandises faiblement taxées, la formalité du compte-ouvert n'est pas exigée, mais les détenteurs doivent être munis d'une pièce douanière indiquant que la circulation des marchandises en dépôt a été régulièrement autorisée aux bureaux douaniers. On excepte de ces exigences les objets provenant de l'industrie ou de l'agriculture locale.

La conséquence de ces prescriptions est que les agents des douanes peuvent faire des visites domiciliaires pour la recherche des dépôts frauduleux. En outre, ils peuvent poursuivre en tous lieux, même hors du rayon des douanes, les transports de contrebande qu'ils ont surpris dans la zone surveillée.

En ce qui touche la circulation des bestiaux et des grains à l'extrême frontière (zone de 2 kilomètres et demi), la formalité du compte-ouvert est également exigée, mais avec des modifications de détail.

C'est ainsi que, d'une part, les propriétaires peuvent faire pacager sur sol étranger et ramener leurs troupeaux en franchise moyennant une déclaration de sortie. D'autre part, sur constatation de l'étendue ensemencée des champs, des facilités sont accordées pour les grains récoltés sur ces champs.

Par voie d'extension, la douane accorde l'exemption de droits pour les produits agricoles et les instruments aratoires circulant entre les propriétés appartenant à la même personne, mais situées de chaque côté de la frontière. Les facilités et la détermination des produits exemptés varient d'une frontière à l'autre, en vertu de conventions internationales, dans le détail desquelles il serait superflu d'entrer.

Pour en terminer avec le régime général des zones frontières, nous dirons que, toujours dans la limite de 2.500 mètres, les fabriques et moulins ne peuvent être établis qu'après autorisation préfectorale.

Réciproquement, le préfet peut ordonner le déplacement des usines pour lesquelles un jugement a établi

qu'elles servaient à favoriser la contrebande dans le rayon des douanes.

Nous compléterons ces explications sommaires en exposant deux ou trois points spéciaux à des frontières déterminées.

En vertu de dispositions internationales, ratifiées par la loi du 5 avril 1887, il est interdit, sur les frontières de la Belgique et du Luxembourg, d'élever des constructions ou habitations à moins de dix mètres de la ligne frontière, sous une sanction pénale et à peine de démolition. On veut ainsi rendre possible la surveillance des douaniers à l'extrême limite d'un territoire dépourvu de lignes naturelles de séparation entre les États.

Sur la frontière espagnole, bien que les accidents de terrain soient au contraire très marqués, l'activité de la contrebande a obligé à des ententes entre les douanes espagnoles et françaises. C'est ainsi que la circulation des embarcations a été réglementée étroitement sur la Bidassoa, et tout transport par le pont de Béhobie (sur la même rivière) est surveillé à l'entrée et à la sortie de chaque État. Enfin, le cartel douanier du 27 octobre 1894 autorise les deux douanes à se communiquer mutuellement tous renseignements utiles pour la répression de la contrebande.

Iles du littoral. — Si nous quittons maintenant les frontières terrestres pour l'étude des régimes spéciaux du littoral français, nous allons trouver un ensemble sensiblement moins compliqué.

Occupons-nous d'abord des îles bordant les côtes métropolitaines. On les a réparties en deux classes : celles dont la population est considérée comme assez importante pour valoir les dépenses d'établissement du réseau douanier, et celles dont les habitants sont si peu nombreux qu'il suffit de prendre des mesures de police destinées à empêcher l'édification de dépôts de contrebande destinée au continent. En termes techniques, les îles de la première catégorie sont dites *occupées* par les douanes, les autres sont simplement surveillées par le service actif.

Les îles occupées sont les suivantes : dans la Méditerranée, Porquerolles; dans l'Océan, les îles de Ré, Oléron, Aix, Noirmoutiers, Yeu, Groix, Belle-Isle. Il faut y joindre de nombreux îlots tellement voisins de la côte qu'ils font, pour ainsi dire, partie du littoral lui-même.

Les îles occupées sont considérées comme faisant partie du sol continental, et les navires qui y abordent sont obligés de se soumettre aux formalités et aux tarifs édictés par les lois et règlements ordinaires. En conséquence, les produits provenant des îles occupées sont, en principe, admis en franchise dans les ports français. Cependant, comme malgré tout, la contrebande est possible, on exige en général un certificat d'origine, ou, s'il s'agit de marchandises d'origine étrangère, une quittance des droits payés dans l'île.

Les îles de la seconde catégorie, c'est-à-dire non occupées par la douane comprennent, dans la Méditerranée : Port-Cros et l'île du Levant; dans l'Océan :

Ouessant, Maline, l'île aux Moines, l'île de Sein, les îles Chausey, les îles de Glenans, les îles de Hoedic et de Houat.

Ces îles sont, pour ainsi dire, fermées à toute navigation provenant de l'étranger, hors le cas de relâche forcée. C'est l'application de la règle générale que les navires ne peuvent aborder que dans un port muni d'un service douanier. Le seul trafic maritime est celui à destination des ports français et par bateaux français. En revanche, les produits des îles, d'origine dûment certifiée, sont admis en franchise sur le sol continental.

On autorise également l'exportation des produits de la pêche des îles à destination de ports étrangers, mais seulement sur permis spécial, délivré au bureau de douane le plus voisin.

Il va sans dire que les agents du service actif peuvent et doivent surveiller les îles non occupées, afin qu'elles ne soient pas utilisées comme base d'opérations par les contrebandiers.

Indépendamment des îles littorales, la France possède une île importante : la Corse, dont le régime douanier a toujours donné lieu à des difficultés, d'une part, en raison des nécessités économiques du pays et, de l'autre, par suite des facilités d'importation frauduleuse qu'offrent les côtes de l'île, dont la surveillance est des plus difficiles.

Régime de la Corse. — Sous la Révolution, la loi du 4 germinal an II avait cherché à interdire tout trafic de la Corse avec l'étranger. Puis on essaya, en l'an XI,

d'assimiler complètement l'île au continent au point de vue douanier. Ces deux systèmes étaient impraticables, ainsi que celui établi en 1808 et consistant à supprimer les douanes en Corse, ce qui faisait réputer étrangers les produits de l'île. La loi du 21 avril 1818 vint une fois de plus, réorganiser la situation, en établissant un régime assez complexe.

En principe, le tarif métropolitain est applicable à la Corse, ainsi que les règlements généraux des douanes; mais les exceptions sont si nombreuses qu'il serait plus juste de dire que la Corse jouit d'un tarif spécial et réduit.

Tout d'abord une série de marchandises provenant de l'étranger bénéficient d'une atténuation des chiffres normaux. Par exemple, les sucres et les tissus de lin sont frappés d'une demi-taxe seulement. En outre, les marchandises taxées au poids ne paient le droit complet que jusqu'à concurrence de 6 francs par 100 kilogrammes. La portion excédante est réduite de moitié. Le tarif métropolitain ne s'applique donc finalement qu'aux objets taxés autrement qu'au poids, et à quelques catégories de marchandises visées par des textes spéciaux.

Le principe de l'assimilation douanière de la Corse au continent est, au contraire, important lorsqu'il s'agit des relations de l'île avec la France continentale.

C'est ainsi tout d'abord que tous les objets provenant de ports français sont débarqués en Corse en complète franchise. Réciproquement, les produits *du sol* de la Corse sont importés en France sans paiement

des droits. Mais cette exemption n'est concédée que si le débarquement a lieu dans des ports déterminés, et si l'origine de la cargaison est établie par un certificat régulier.

En ce qui touche les produits industriels de la Corse, l'exemption peut être accordée par le gouvernement à des conditions analogues. Pour éviter les abus, la douane peut soumettre à une surveillance spéciale les usines et fabriques corses, où se manufacturent les produits importés en franchise.

Nous en avons ainsi fini avec les régimes douaniers applicables à la France métropolitaine et à ses dépendances. Mais le réseau douanier n'est pas uniquement limité à ces régions, il s'étend aussi aux possessions coloniales. Ici encore, des difficultés nombreuses se sont fait jour, amenant de nombreuses vicissitudes de la législation. Sans entrer dans des détails incompatibles avec le cadre de cet ouvrage, nous indiquerons cependant les grandes lignes de la question, et nous commencerons par l'étude du régime de l'Algérie, notre possession d'outre-mer qui se rapproche le plus de la métropole.

Organisation de l'Algérie et de la Tunisie. — Les douanes ont été établies en Algérie l'année même de la conquête, en 1830. Elles taxaient tous les produits importés ou exportés, même en provenance ou à destination de la France.

Des avantages spéciaux étaient cependant faits aux produits français et au pavillon national.

En 1835, une ordonnance du 11 novembre renversa

la pratique antérieure, en décidant que les règlements douaniers métropolitains seraient applicables aux ports algériens. Il en résultait que les produits français pénétraient librement dans la colonie. Cependant, pour accroître la prospérité de l'Algérie, un traitement de faveur était concédé aux marchandises étrangères importées dans ses ports. Quant aux produits algériens expédiés en France, ils continuaient à être taxés comme ceux d'origine étrangère. Une ordonnance du 16 décembre 1843 abaissa cependant cette dernière taxe à la moitié seulement des chiffres ordinaires, mais il fallut attendre la loi du 11 janvier 1851 pour voir disparaître la taxation en France des produits algériens.

Après quelques essais législatifs en sens divers, tout le régime algérien fut remanié par la loi du 17 juillet 1867, modifiée par plusieurs textes subséquents.

Les expéditions faites de la France métropolitaine en Algérie continuent à entrer en franchise dans la possession ; il en est de même de ceux qui proviennent des colonies françaises, mais sous certaines réserves. Quant aux importations d'Algérie en France, elles jouissent également de l'exemption des droits, à moins qu'il ne s'agisse d'objets de monopole (tabacs), dont l'introduction en France demeure interdite. En outre, les denrées coloniales (sucres, cafés, etc.) sont taxées comme leurs similaires d'origine coloniale.

Les marchandises d'origine étrangère, tunisiennes et marocaines notamment, qui seraient réexportées d'Algérie en France, doivent acquitter dans les ports

français le plein tarif, défalcation faite de la taxe éventuellement payée en Algérie.

Les importations étrangères en Algérie sont normalement soumises aux mêmes tarifs qu'en France (art. 10 de la loi du 29 décembre 1884). Cependant le droit de statistique n'existe pas, et quelques objets interdits en France (allumettes) sont admis en Algérie, Ce régime n'est d'ailleurs applicable qu'aux importations par mer, lesquelles subissent dans les ports de la possession un impôt supplémentaire spécial, *l'octroi de mer*, étranger à la législation douanière, bien que le service s'occupe de son recouvrement.

Sur terre, du côté de la Tunisie comme du Maroc, les marchandises d'origine africaine sont importées librement. Les autres produits seraient taxés comme dans les ports.

La Tunisie n'étant pas colonie française, mais pays de protectorat, et son gouvernement ayant été lié pendant longtemps avec de nombreuses puissances par des traités de commerce comprenant la clause de la nation la plus favorisée, aucun traitement préférentiel ne pouvait être fait, à l'origine, aux importations françaises ; mais, en sens inverse, une loi française, celle du 19 juillet 1890, a pu accorder des privilèges aux expéditions de la Tunisie sur la France. Depuis 1898, le gouvernement beylical a recouvré sa liberté d'action, et, par décret tunisien du 2 mai 1898 a accordé la franchise douanière à un grand nombre de produits français et algériens.

Actuellement, une franchise complète est accordée

aux produits *agricoles* tunisiens, sauf sur les vins faiblement taxés. Les autres produits de la Régence obtiennent de droit le tarif minimum, exception faite des denrées coloniales, frappées comme celles provenant des colonies françaises. Ces faveurs ne sont accordées que pour des quantités déterminées par décret, et sur justification d'origine. Il faut de plus que l'importation en France ait lieu sans escales à l'étranger, pour éviter toute fraude.

Régime douanier des colonies. — Parlons enfin du régime douanier des colonies françaises. Elles ont été, jusqu'au milieu du dix-neuvième siècle, soumises au régime du pacte colonial, tel qu'il est défini dans ses grandes lignes, par les lettres patentes d'avril 1717. Ainsi qu'il a été dit plus haut ce régime se résume essentiellement dans les dispositions suivantes :

La colonie n'achète qu'à la métropole; elle ne vend qu'à la métropole; elle ne doit pas avoir d'industries qui puissent concurrencer celles de la métropole; enfin les transports entre l'établissement d'outre-mer et la mère-patrie doivent s'effectuer sous le pavillon national.

Cette dernière disposition, qui résultait sans doute à l'origine d'un monopole de la navigation accordé à la compagnie concessionnaire du commerce colonial constituait pour elle un avantage. Mais, pour la colonie, c'est encore une entrave ajoutée à tant d'autres.

Comme contre-partie à tant de sujétions, le gouvernement métropolitain dut donc accorder quelques

faveurs. D'abord, en ce qui concerne les produits venant des colonies, puis, en ce qui concerne les marchandises destinées aux colonies. Les premiers ne furent, à l'origine, ni exemptés de droits, ni admis aux bénéfices de droits réduits à l'entrée dans la métropole ; mais ceux qui étaient importés en vue d'une réexportation à l'étranger bénéficièrent, dans bien des cas, soit d'un régime de *transit*, soit de celui de l'*entrepôt*. Le régime du transit, adopté pour certaines denrées coloniales (notamment la cassonnade, l'indigo, le gingembre, le rocou et le cacao), leur valait l'exemption des diverses douanes intérieures, celles des cinq grosses fermes, celles de Lyon, par exemple, suivant les pays traversés. Le régime de l'*entrepôt*, octroyé dans les principaux ports de France aux produits coloniaux destinés à la réexportation, leur procurait le bénéfice d'une exemption presque complète des droits de sortie. Un système voisin de ceux que nous appelons aujourd'hui *drawback* et *admission temporaire* était institué en faveur des sucres introduits dans les ports de Bordeaux, la Rochelle, Rouen et Dieppe, et qui étaient réexpédiés à l'étranger après avoir été raffinés.

Inversement, les marchandises françaises destinées aux colonies étaient exemptes des droits de sortie et des douanes intérieures, lorsqu'elles traversaient le territoire des cinq grosses fermes.

Cependant, le temps apporta quelques tempéraments à la rigueur du régime colonial. Puis, sous la pression des guerres maritimes, on autorisa même les navires étrangers à trafiquer avec les colonies fran-

çaises. La Révolution française maintint d'abord le principe du monopole du pavillon national, bientôt supprimé à la suite de nouvelles guerres rendant nécessaire de recourir aux pavillons neutres pour les transports maritimes. Mais les arrêtés consulaires des 4 Messidor et 3 Thermidor an X mirent fin au régime anormal engendré par la guerre.

Aussi, au début du dix-huitième siècle, le pacte colonial se trouvait remis en vigueur sous une forme assez voisine de celle qu'il avait eu à la fin de l'ancien régime.

La loi du 25 avril 1845, puis celle du 3 juin 1861 le firent disparaître en autorisant largement l'importation *directe* dans les colonies des marchandises étrangères, moyennant le paiement des droits portés au tarif métropolitain, ou même, en certains cas, de droits inférieurs. Les navires étrangers furent également autorisés à fréquenter les ports coloniaux. Par contre, l'admission en franchise, en France, des produits coloniaux autres que les sucres, cafés, et cacaos, fit perdre aux colonies la préférence dont elles jouissaient sur le marché métropolitain.

Le sénatus-consulte de 1866 ayant permis aux conseils généraux de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion d'établir des octrois de mer, ces conseils en profitèrent pour supprimer les douanes coloniales et par les remplacer par l'octroi atteignant indifféremment les importations tant françaises qu'étrangères. Il fallut donc un nouveau remaniement, établi par la loi du 11 janvier 1892.

Cette dernière loi divise les colonies en deux grou-

pes, suivant que le tarif métropolitain y est ou non applicable. Le premier groupe comprend les Antilles françaises, la Guyane, la Réunion, Madagascar et ses dépendances, le Gabon, l'Indo-Chine française, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre et Miquelon. Dans ces colonies, les marchandises étrangères sont admises, en principe, aux mêmes conditions et tarifs qu'en France, mais des décrets peuvent accorder des modérations spéciales à des produits déterminés.

Pour les autres colonies, les droits de douane sont fixés par des décrets ; pour plusieurs possessions, l'entrée en absolue franchise est la règle, par suite de l'absence de tout réseau douanier.

Les expéditions des colonies en France entrent en franchise, sans préjudice des droits de sortie dont elles peuvent être frappées dans certaines colonies. L'immunité cesse pour certaines denrées coloniales énumérées dans un tableau spécial annexé au tarif métropolitain, ainsi que pour les produits des colonies de la deuxième catégorie (1). Ces derniers paient le tarif minimum. Dans tous les cas, il faut un certificat d'origine.

Les expéditions de France aux colonies sont exemptes de droits de douanes dans *toutes* les colonies, mais un certain nombre de celles-ci ont établi des taxes locales (octrois de mer ou droits d'importation) qui jouent en fait le rôle de taxes douanières.

D'une colonie à l'autre, les produits coloniaux circu-

(1) Voir ces tableaux en appendice.

lent en franchise ; les marchandises d'origine étrangère paient le tarif édicté au lieu d'importation, défalcation faite du chiffre déjà soldé dans la colonie d'exportation.

Tout ce régime colonial est, comme on le voit, fort complexe, et il gagnerait à être simplifié. Comme il a été dit plus haut, la dernière législature a pris l'engagement que ce régime serait revisé dans le délai d'un an ; mais le maintien provisoire du régime actuel a été décidé, sauf l'application immédiate aux importations des colonies en France des réductions de droits qui peuvent résulter de la loi du 29 mars 1910.

CHAPITRE V

OPÉRATIONS BÉNÉFICIANT D'UNE SUSPENSION DES DROITS DE DOUANE. TRANSIT, ENTREPÔTS, ADMISSION TEMPORAIRE.

Transit ordinaire. — Transit international. — Entrepôts. — Entrepôt réel; Entrepôt fictif. — Drawback. — Admission temporaire.

Comme nous l'avons énoncé plus haut, les droits de douane sont exigibles dès l'entrée des marchandises sur le sol français. Les termes ou crédits que le service peut accorder ne sont que des ajournements de paiement, le montant de la taxe étant immuablement fixé lors du passage des produits au bureau, et devant toujours être recouvré plus ou moins vite.

Cette règle comporte des exceptions, lesquelles ont pris une importance économique de plus en plus grande, en même temps qu'elles donnaient lieu à une législation changeante et compliquée. Les exceptions en question ont pour principe commun l'admission des marchandises en France sans paiement, ou avec une simple consignation des droits. Un délai est imparti

à l'importateur pour la réexpédition à l'étranger, et, si les conditions légales sont remplies, aucune taxe ne sera perçue. C'est d'ailleurs absolument logique, puisque les marchandises ne sont pas destinées à la consommation intérieure, et qu'elles ne font que séjourner temporairement sur le sol national. Le paiement des droits aurait été une mesure vexatoire, écartant de l'industrie française un grand nombre d'opérations fructueuses.

La décharge des droits de douane dans les cas que nous allons énumérer n'est pas acquise d'emblée ; il y a seulement suspension de leur exigibilité à des conditions déterminées. Les marchandises restent sous la surveillance de l'administration, et la taxe intégrale est perçue si la réexpédition à l'extérieur n'est pas complète.

On distingue quatre hypothèses principales d'opérations effectuées avec suspension des droits. Ce sont : le transit, l'entrepôt, le *drawback*, et l'admission temporaire.

Transit ordinaire. — Nous commencerons par le transit comme le plus simple et le plus aisé à comprendre. Dans sa forme la plus frappante, le transit consiste tout uniment à recevoir une marchandise à une frontière, à lui faire traverser la France, et à la faire sortir, sans modification, par une autre frontière. Ainsi, des bagages débarqués à Calais à destination de l'Italie voyagent en transit.

Bien que parfois une fiscalité exagérée ait taxé

même le transit, ce dernier n'est plus soumis depuis longtemps qu'à des droits de douane accessoires, plombage et statistique par exemple. Mais un certain nombre de formalités sont nécessaires pour éviter les fraudes en cours de route. Deux garanties sont essentielles : l'acquit-à-caution et le plombage.

Nous avons plusieurs fois parlé de l'acquit-à-caution ; nous devons préciser ici qu'il consiste en un engagement cautionné, souscrit par le soumissionnaire redevable des droits, de représenter à la douane, dans un délai fixé, les marchandises dont il prend livraison sans paiement de la taxe. Faute de quoi, les droits seront dus ; et, comme l'engagement est garanti par une caution agréée par la douane, celle-ci est à peu près assurée de ne rien perdre.

Quant au plombage, il consiste à fermer chaque colis par une ficelle arrêtée par un plomb frappé de l'empreinte de la douane, de telle sorte que son ouverture soit immédiatement décelée. Dans un but de célérité, les wagons sont plombés en bloc, au lieu de procéder pour chaque colis isolément.

La délivrance de l'acquit-à-caution et le plombage s'effectuent au bureau d'entrée, sur la déclaration de détail de l'importateur. Le transport s'effectue par les soins de ce dernier, suivant l'itinéraire détaillé à l'acquit-à-caution, lequel doit être visé au bureau de la seconde ligne des douanes. Pour les chemins de fer, cette formalité est remplacée par une escorte de douaniers que les Compagnies sont tenues de transporter gratuitement à l'aller et au retour, si elles en sont requises.

C'est au bureau de sortie ou, plus généralement, au bureau de destination, que l'administration accomplit la vérification du travail. Les agents procèdent à la reconnaissance des plombs, et, s'ils le désirent, au contrôle intégral du chargement. S'il y a identité entre les marchandises représentées et celles détaillées à l'acquit-à-caution, ce dernier est apuré, autrement dit le soumissionnaire et la caution sont déchargés de leurs engagements.

S'il y a excédent ou déficit sur les énonciations faites à l'entrée du transit, l'administration recherche l'importance et la cause de ces variations. En cas de minimes erreurs ou de force majeure, elle laisse passer le chargement. Sinon il peut y avoir lieu à contravention.

Si le transport en transit est fait par une Compagnie de chemins de fer, celle-ci est astreinte à une amende de 2.000 francs par colis manquant et à la même amende pour chaque colis voyageant dans un wagon non plombé. En pratique toutefois, l'administration douanière n'exige pas ces amendes intégrales, elle se borne à une amende légère, dite de principe, pour la sauvegarde de la règle. Il est à remarquer que si la fraude avait été commise même par un tiers étranger à la compagnie, celle-ci reste responsable, sauf son recours contre le coupable.

Le régime du transit, avec des modifications de détail, est applicable aux expéditions faites d'un bureau frontière sur un bureau de douane intérieure, celui de Paris notamment. Ce même régime joue encore pour

les transports dirigés de la frontière vers un entrepôt, dont nous allons bientôt parler.

Transit international. — Ce mode de transit est ainsi dénommé, non à cause de sa nature matérielle — car il s'applique aussi bien à un simple transport d'un bureau frontière à un bureau intérieur — mais à cause du caractère international des actes qui l'ont organisé.

« Ce qui le distingue du transit ordinaire, dit M. G. Pallain, c'est la dispense de déclaration de détail, la substitution d'une reconnaissance sommaire des colis à la vérification effective prescrite par la loi de 1814, le plombage par véhicule, comme règle normale, et la responsabilité exclusive des Compagnies de chemins de fer, seules admises à bénéficier de ce régime. »

Entrepôts. — Le mot *entrepôt*, dans le vocabulaire douanier, a le sens général de lieu de dépôt de marchandises soumises aux droits ; mais ce sens est pris avec deux acceptions bien différentes. L'entrepôt peut être d'abord l'endroit où sont recélées, dans le rayon frontière, les marchandises introduites en contrebande ; il constitue alors un dépôt frauduleux. Mais il existe, en outre, des entrepôts parfaitement légitimes, et qui sont tout simplement des magasins où les produits sont déposés sous la surveillance de la douane. C'est de cette dernière acception que nous parlerons seulement ici.

Si l'on pratiquait dans toute sa rigueur le système du paiement intégral des droits de douane dès l'entrée des produits à la frontière, le commerce serait dans l'impossibilité de trafiquer sur les marchandises étrangères qu'il pourrait revendre à l'étranger, avec ou sans transformation. La perception des taxes deviendrait ici une véritable prohibition du commerce international.

Pour obvier à cet inconvénient, on a d'abord inventé le système du port franc, autrement dit on considérait tout ou partie d'un port comme sol étranger, et matériellement en dehors de la ligne douanière. Les marchandises y étaient librement débarquées, et on pouvait les manipuler à loisir et les réembarquer sans que l'administration eût à s'en préoccuper. Par contre, les envois du port franc vers l'intérieur étaient considérés comme de provenance étrangère, et traités comme tels. Ces ports francs, actuellement en usage dans divers pays, à Gênes par exemple, sont très bien vus du commerce, mais par contre ils ont l'inconvénient d'entraver la circulation intérieure sur le sol national. De plus, par définition, ils ne s'appliquent qu'aux opérations maritimes.

En France, les ports francs, usités sous l'ancien régime, furent supprimés à la Révolution, dans un but d'unification douanière. La Restauration rétablit celui de Marseille, mais pour peu de temps seulement. De bons esprits ont d'ailleurs réclamé à plusieurs reprises le rétablissement des ports francs, en faisant valoir que l'entrepôt offre bien moins de liberté, comme nous l'allons voir.

L'entrepôt, ainsi que son nom l'indique, est un local clos, dans lequel les importateurs mettent en dépôt (1) les marchandises destinées à la réexportation. L'entrepôt n'est pas, comme le port franc, hors des lignes douanières. Au contraire, le service est installé à toutes ses portes, tant pour l'entrée que pour la sortie, et les agents ont le droit de surveillance constante des produits entreposés. L'immunité consiste donc uniquement en une suspension des taxes douanières. A ce point de vue, les marchandises sont réputées hors de France, et elles sont traitées à la sortie de l'entrepôt comme si elles venaient réellement de franchir la frontière.

A l'inverse des ports francs, les entrepôts peuvent être situés dans des villes de l'intérieur. Leur établissement relève uniquement du gouvernement, par voie de décret. Cependant la plupart des entrepôts des ports, d'origine ancienne, ont été organisés par des lois.

Il existe deux grandes catégories d'entrepôts : les entrepôts *réels* et les entrepôts *fictifs*. Les premiers sont des locaux administratifs, appartenant à des villes, des chambres de commerce ou des concessionnaires particuliers. Ils sont gardés par la douane, laquelle y a un accès permanent. A proprement parler, l'entrepôt réel est le seul qui corresponde exactement à la notion que nous avons indiquée plus haut.

(1) Il ne faut pas confondre l'entrepôt avec le dépôt proprement dit, ou détention forcée par la douane de marchandises suspectes ou impayées.

L'entrepôt fictif est formé simplement par le magasin même du négociant importateur. Le service douanier n'en a pas la garde, mais les agents peuvent y pénétrer librement et procéder à des récolements constants des marchandises. L'entrepôt fictif est toujours concédé à titre discrétionnaire par l'administration, et, pour se garantir, elle exige un engagement cautionné du négociant de présenter les marchandises à toute réquisition, et de payer les taxes qui seraient dues.

Entrepôt réel. — Revenons à l'entrepôt réel. Il est ouvert en principe à toute espèce de marchandises, sans caution mais sous la garde permanente du service douanier.

On y admet même certaines marchandises prohibées à l'importation, telles que le tabac. Par contre, on exclut les produits dangereux ou portant de fausses marques de fabrique, ainsi que les vins étrangers dont les récipients ne portent pas l'indication du pays d'origine en caractères indélébiles (loi du 1er février 1899, art. 2). On exclut encore de l'entrepôt réel les marchandises non tarifées, pour lesquelles la formalité de l'entrepôt n'aurait d'autre intérêt que de transformer le local en une sorte de magasin général.

Disons à ce propos que l'administration ne peut pas refuser l'admission à l'entrepôt réel pour défaut de place disponible. C'est au concessionnaire, à se procurer les locaux nécessaires et à la douane d'organiser la surveillance comme bon lui semble, eu égard aux circonstances.

Les marchandises peuvent séjourner dans l'entrepôt réel pour une durée de trois ans au plus, à partir de l'introduction en France régulièrement constatée. A l'expiration du délai, si elles ne sont pas retirées, l'administration procède à une sommation. A défaut d'obtempérer à cette sommation et de payer les droits de magasinage et autres, les produits sont vendus et le prix, défalcation faite des taxes dues, est consigné pendant un an à la disposition des ayants-droit. Passé ce délai, les sommes sont acquises au Trésor.

Le délai de trois ans peut être prorogé si les directeurs des douanes y consentent, et si les marchandises sont en bon état de conservation.

Pendant le magasinage, les objets restent la propriété de l'importateur, et ce dernier subit seul les risques de perte. Toutefois le concessionnaire serait responsable des vols et détériorations par défaut de surveillance de sa part, et cela d'autant plus qu'il est perçu un droit de magasinage à son profit.

A l'inverse du port franc, les marchandises entreposées ne peuvent subir aucune manipulation. Toutefois, on autorise certaines divisions ou réunions des colis, ainsi que des transvasements et des coupages de vins, notamment à Marseille et à Bayonne, mais toutes ces opérations ne peuvent avoir lieu qu'en présence du personnel de la douane.

A la sortie de l'entrepôt réel, les droits sont perçus s'il y a expédition en France ; s'il y a transfert vers un autre entrepôt ou exportation réelle, les douanes vérifient l'exactitude de ce transport. Toute fraude expose

à une amende et au paiement de la valeur de la marchandise (loi du 21 avril 1818, art. 61).

Entrepôt fictif. — L'entrepôt fictif est constitué par une déclaration du négociant, indiquant le local usité, et portant soumission cautionnée de représenter les marchandises à toute réquisition.

L'administration accepte ou rejette la soumission. Dans la pratique, l'entrepôt fictif n'est accordé que dans les ports pourvus d'entrepôts réels et dans quelques villes de la frontière belge. De plus, il doit être établi dans le périmètre de l'octroi, s'il y en a un dans la commune où est le bureau de douane.

En général, la durée de l'entrepôt fictif est de un an au maximum, sauf pour les grains, le délai étant alors de deux ans. A Marseille, ce dernier délai s'étend à toutes marchandises.

Toutes les marchandises ne sont pas admises à l'entrepôt fictif ; on ne le concède que pour une liste déterminée de produits, liste d'ailleurs fort longue, et dans laquelle nous citerons seulement les grains et farines, les denrées coloniales, la houille, etc.

A Marseille, cependant, l'ordonnance du 10 septembre 1817 autorise la mise en entrepôt fictif de toute marchandise tarifée et non prohibée. Ce régime très simple devrait être généralisé.

Il va sans dire que les marchandises placées en entrepôt fictif sont sous la garde et sous la responsabilité du négociant importateur. Aucune manipulation n'y est permise, sauf tolérance expresse de l'administra-

tion. Celle-ci a le droit d'entrée et de recensement chaque fois qu'elle le juge utile.

L'organisation des entrepôts, fictifs et surtout réels, a surtout pour but d'éviter le paiement de droits que l'on devrait rembourser à la sortie. Mais, comme nous venons de le voir, cette organisation a le grave défaut de ne pas se prêter à une mise en œuvre des produits importés en suspension des droits. Pour obtenir la possibilité de cette mise en œuvre, on a inventé des procédés spéciaux connus sous les noms de *drawback* et d'admission temporaire. Nous exposerons tout d'abord le mécanisme du *drawback*, le plus simple, mais aussi le moins usité.

Drawback. — Le *drawback* (littéralement, en anglais : retour en arrière) consiste à restituer à la sortie le droit de douane perçu à l'entrée sur la matière première ayant servi à fabriquer le produit. On comprend ainsi que le manufacturier rentre dans ses déboursés, et que tout se passe, théoriquement, comme si les taxes n'avaient pas été acquittées. En même temps, l'administration, ayant touché les sommes exigibles, n'a guère de précautions à prendre pour éviter les fraudes.

Dans la pratique, le régime de *drawback* est, au contraire, fort compliqué. Cela tient à ce qu'on y combine des primes d'exportation, autrement dit, on rembourse à l'exportateur plus qu'il n'a payé sur la matière première importée. Ce jeu des primes avait atteint une extrême importance en ce qui concernait les sucres, et il en était résulté de telles perturbations

économiques que la convention de Bruxelles de 1902 a aboli les primes à l'industrie sucrière.

Le *drawback* est actuellement restreint aux victuailles de conserve connues sous le nom de salaisons, et à certains tissus de coton. Pour les salaisons, on rembourse, à l'exportation, la taxe de consommation intérieure frappant le sel, de telle sorte qu'il n'y a pas en réalité restitution d'un droit de douane. Par contre cette restitution a lieu à l'égard des tissus de coton, purs ou en mélange (loi du 11 janvier 1892, art. 10).

Dans cette dernière hypothèse, le remboursement est soumis à de nombreuses formalités, et il est fixé à forfait à 60 p. 100 des taxes applicables d'après le tarif minimum aux fils entrant dans les tissus exportés.

Nous n'insistons pas sur ces points spéciaux, préférant aborder de suite la théorie plus générale de l'admission temporaire.

Admission temporaire. — L'admission temporaire consiste à suspendre la perception des droits de douane sur des marchandises étrangères pénétrant en France pour y être travaillées par l'industrie nationale. Ces marchandises peuvent séjourner sur le sol français un certain temps, mais doivent nécessairement être réexportées ou mises à l'entrepôt dans un délai déterminé.

L'admission temporaire devient de plus en plus pratique, de nombreuses industries françaises étant précisément spécialisées dans la main-d'œuvre à donner aux

matières premières de provenance étrangère. De plus, au point de vue administratif, on évite l'inconvénient présenté par le *drawback*, de porter au budget des recettes et des dépenses fictives.

Le principe de l'admission temporaire a été long à s'introduire dans notre législation : on ne voyait que la recette absente et on craignait des déficits douaniers. On commença en 1814 par des modérations de droits sur plusieurs produits étrangers, puis la loi du 5 juillet 1836 a posé la règle de la possibilité de l'admission temporaire pour tout produit admis par le gouvernement. Toutefois, le Parlement crut voir, dans l'arbitraire gouvernemental, un empiètement sur ses prérogatives financières, et l'art. 13 de la loi du 11 janvier 1892, a édicté que toute *nouvelle* demande d'admission temporaire serait accordée par une loi, après avis du Comité consultatif des Arts et Manufactures. Mais les admissions antérieures sont maintenues.

En outre, le gouvernement concède l'admission temporaire, à titre isolé, pour les objets destinés à des expériences ou réparations, pour les œuvres d'art et similaires, ainsi que pour les emballages à remplir.

Pendant longtemps, on a hésité, en matière d'admission temporaire, entre le système de l'*identique* et celui de l'*équivalent*. Voici ce dont il s'agissait. L'identique consistait à représenter à la sortie le produit *même* admis en franchise, incorporé bien entendu à un objet manufacturé. L'équivalent au contraire consiste dans l'exportation de produits fabriqués repré-

sentant une quantité de matières premières *équivalente* à celle ayant bénéficié de l'admission temporaire, sans rechercher si, effectivement, le produit qui sort contient bien la matière importée avec le bénéfice de l'admission temporaire, ou s'il contient seulement une matière similaire de production indigène.

Ainsi, par exemple, on applique l'admission temporaire au blé, il peut ainsi être réexpédié sous forme de farine : avec le système de l'identique, on doit suivre le blé pour s'assurer que c'est celui qui a été importé qui va sortir. Avec le système de l'équivalent, on exige seulement que le minotier ne fasse sortir qu'une quantité de farine *correspondant à la quantité de blé étranger importée* sans vérifier si cette farine a bien été faite avec ce blé.

Au point de vue rationnel, le système de l'équivalent semble d'emblée donner toutes garanties utiles, et en même temps laisser le plus de liberté possible au commerce et à l'industrie. Néanmoins, les craintes nées d'un esprit fiscal et protecteur exagéré firent d'abord préférer le régime de l'identique ; autrement dit, on permettait la manipulation des produits étrangers, mais de ceux-là seulement. L'admission temporaire, ainsi comprise, était plus libérale que l'entrepôt, mais ne dépassait pas les facilités offertes par le système des ports francs.

Il fallut attendre un décret du 14 janvier 1850 pour obtenir le bénéfice de l'équivalence sur les farines. On évita ainsi la complication de suivre constamment les marchandises transformées et tout se borna désormais

à une comparaison des entrées et des sorties. On généralisa immédiatement l'équivalence, avec une telle rapidité qu'il en résulta même des fraudes. En effet, les produits étrangers ont parfois plus de valeur que les produits français, les fers de Suède par exemple étant supérieurs aux fers français. On importait les premiers et on exportait un poids semblable des seconds, mais cette équivalence matérielle n'était pas une équivalence de valeur, et l'importateur bénéficiait de la différence en vendant sur le marché français les fers de Suède de qualité supérieure. En outre, la marchandise étrangère était importée dans une région, et l'importateur cédait souvent son acquit-à-caution à un exportateur d'une autre région. Ainsi le fer était importé dans le Nord et exporté du Midi ; pour le blé, c'était l'inverse : l'importateur du Midi payait à l'exportateur du Nord une commission pour apurer l'acquit-à-caution, cette commission constituait pour l'exportateur une prime; et de son côté l'importateur bénéficiait de la différence entre son montant et celui du droit de douane. Mais ce trafic n'était pas sans inconvénients; en France, on se plaignait que la concurrence d'importations exemptes de droit fît baisser les prix dans la région où elles avaient lieu ; à l'étranger, on se plaignait que les exportateurs français eussent une prime à l'exportation.

On a essayé de remédier à ces abus par des mesures assez délicates que nous ne pouvons exposer ici. Malgré tout, le principe de l'équivalence a subsisté ; car, avec la pratique de l'identique, il faudrait une armée d'em-

ployés pour contrôler toutes les transformations des matières premières, et la surveillance des usines où ces transformations s'effectueraient.

Comme règle générale, l'admission temporaire est accordée à une grande quantité de produits, à titre permanent. La liste en est telle que nous ne pouvons que renvoyer pour le détail aux publications officielles (1).

L'admission temporaire, autrement dit la suspension des droits à l'importation, est prononcée sur le vu d'une soumission cautionnée de l'importateur, soumission qui prend la forme d'un acquit-à-caution. L'importateur s'engage à travailler la matière première importée en franchise, et à la réexporter dans le délai maximum de six mois. Il ne doit pas verser la matière première dans le commerce intérieur, réserve faite de la théorie de l'équivalence énoncée plus haut.

L'admission temporaire une fois prononcée, la marchandise circule librement en France, mais l'importateur reste comptable des droits. S'il ne représente pas, dans le délai, la quantité nécessaire de produits ouvrés, il se voit refuser l'apurement de son acquit-à-caution, qu'il doit solder, avec éventuellement des amendes complémentaires.

On autorise les réexpéditions partielles, et la douane assimile à l'exportation la mise à l'entrepôt; cela entraîne naturellement des complications d'écritures.

Ces règles générales subissent une multitude de modifications de détail à l'égard de telle ou telle mar-

(1) Voir les documents annexes.

chandise. Certains bureaux n'admettent en franchise temporaire qu'une nature déterminée de matières premières ; d'autres fois, le délai normal de six mois est modifié.

Tous ces points changent en outre fréquemment, et sont l'objet de règlements multiples. Nous croyons en avoir assez dit sur ces questions, et pouvoir passer au dernier chapitre qu'il nous reste à traiter : l'étude très importante du contentieux applicable aux opérations des douanes françaises.

CHAPITRE VI

CONTENTIEUX DES DOUANES

Instances civiles. — Contraintes. — Privilège et hypothèque de la douane. — Compétence du juge de paix. — Infractions de douanes. — Procès-verbaux. — Personnes responsables. — Tribunaux compétents. — Pénalités et transactions.

Les explications que nous avions données dans les pages précédentes permettent facilement de comprendre combien fréquentes doivent être les difficultés juridiques entre l'Administration des Douanes et ceux qui sont redevables des droits. Il est donc indispensable de connaître les principes fondamentaux du contentieux douanier.

Cette étude est d'autant plus nécessaire que le contentieux en question est le plus compliqué et le plus archaïque probablement de toute notre législation. Il se différencie très largement du droit commun, et de plus il est resté encombré de règles surannées et au demeurant très rigoureuses pour les justiciables.

Ces règles, contraires aux principes usuels de notre droit, ne sont autres que des survivances de la fiscalité étroite de l'Ancien Régine, et on peut s'étonner de les voir subsister si longtemps après la disparition des traitants du vieux temps.

Quoi qu'il en soit, ce sont les intérêts des fermiers de l'Ancienne Monarchie qui ont fait édicter la plupart des dispositions encore en vigueur de nos jours, et qui expliquent notamment le caractère sévère et inflexible des peines encourues.

Au dix-huitième siècle, la répression des infractions douanières était poursuivie avec la plus grande rigueur. La Révolution s'empressa de supprimer les peines applicables à la contrebande, et de les remplacer par de simples réparations civiles, dont le jugement fut attribué aux juges de paix par les lois du 4 germinal an II (tit. 6, art. 12) et du 14 fructidor an III (art. 10). Mais bientôt les événements politiques amenèrent de nouvelles rigueurs pénales contre les contrebandiers, notamment par la loi du 13 floréal en XI. Enfin, la législation pénale fut remaniée et adoucie par les lois des 28 avril 1816 (art. 41 et suivants), 21 avril 1818 (art. 34 et suivants), et du 2 juin 1875.

Cet aperçu historique était indispensable pour faire nettement comprendre la distinction fondamentale des affaires de douane en deux catégories. La première, qui comprend la grande majorité des litiges, relève de la compétence des tribunaux de paix, et est poursuivie à la façon d'un procès civil par l'Administration des Douanes, avec, toutefois, une procédure spéciale. Quant

à la seconde classe d'affaires, très exceptionnelle, elles comprennent la condamnation éventuelle à une peine correctionnelle, et elles sont jugées par les tribunaux correctionnels, à peu près suivant le droit commun.

Nous ajouterons que les litiges relevant du juge de paix se divisent eux-mêmes en deux groupes : les uns sont des affaires purement civiles, et n'impliquent aucun élément pénal : les autres, quoique poursuivis au civil, présentent un caractère de poursuites, et comportent l'application d'une amende au condamné. Ce sont surtout ces dernières infractions aux lois douanières qui contiennnent plus spécialement des épaves des anciennes législations du temps des fermiers généraux de la Monarchie absolue.

Instances civiles. — Nous commencerons par les instances purement civiles, c'est-à-dire celles où il n'apparaît aucune fraude ou contravention aux règlements. Ces litiges portent principalement sur l'application des tarifs, et sur des poursuites en paiement dirigées contre les redevables ; mais les tribunaux judiciaires (les juges de paix en l'occurrence) sont également compétents pour connaître des actions judiciaires dirigées contre l'administration, notamment celles tendant au remboursement de droits indûment perçus.

Ce n'est pas tout, la compétence des juges de paix s'étend également aux actions en responsabilité intentées au service des douanes. Il importe de noter, en effet, que l'administration douanière est responsable

des entraves apportées au commerce par des saisies ou visites domiciliaires abusives, ainsi que par le retard injustifié apporté par elle à la délivrance des titres de mouvement nécessaires pour le déplacement des marchandises.

Au contraire, bien que l'État soit responsable des fautes des préposés des douanes, même commises dans leurs fonctions, les principes généraux du droit administratif français, imposent le recours à la juridiction administrative, c'est-à-dire au Conseil d'État, si l'on poursuit l'État à ce titre.

Laissons de côté ces hypothèses peu fréquentes, et revenons au cas normal d'un redevable actionné par l'administration en paiement des droits. On pourrait induire de ce que nous avons dit jusqu'ici que ce contribuable devait être poursuivi par l'administration devant le juge de paix, comme un créancier ordinaire poursuivrait un débiteur récalcitrant. Mais ici, il n'en est pas de même, et nous trouvons le service des douanes armé de prérogatives spéciales qui lui donnent une situation très forte pour assurer le recouvrement des taxes.

Contraintes. — L'administration douanière, en vertu d'ailleurs d'une théorie générale de droit fiscal français, est munie du pouvoir de décerner des *contraintes* contre ses débiteurs. La contrainte est une décision unilatérale de l'État par laquelle celui-ci signifie à un débiteur du trésor le montant de sa dette, avec ordre de s'exécuter immédiatement, sous peine d'y être

contraint par tous les moyens légaux, notamment la saisie et la vente de ses biens. Autrement dit, au lieu d'obtenir jugement contre le redevable, l'administration affirme son droit à elle seule, et cela par un titre exécutoire au même titre qu'une décision de justice, — à tel point que la contrainte entraîne une hypothèque judiciaire exactement comme un jugement.

En raison de sa gravité, la contrainte n'est pas applicable dans tous les cas et sans formalités. Il faut d'abord que le montant de la somme due au Trésor soit *liquide*, c'est-à-dire exactement déterminé. Toutefois, le recouvrement des amendes ne peut être poursuivi que par la voie de la demande en justice (loi des 6-22 août 1791, tit. III, art. 12). En outre, la contrainte doit être visée par le juge de paix, qui en vérifie la régularité extérieure seulement, et elle est signifiée au redevable par un huissier ou un agent des douanes.

Le contribuable n'est pas nécessairement tenu d'obéir sans discussion à la contrainte, la loi lui réserve le droit d'opposition devant le juge de paix dans la circonscription duquel se trouve le bureau des douanes où la contrainte a été libellée. Mais il faut faire ici deux remarques de la plus haute importance.

L'opposant est demandeur au procès, et doit établir que la contrainte est mal fondée, c'est à lui à prouver qu'il ne doit pas, et non à l'État à justifier de la créance du Trésor. De plus et surtout, l'opposition ne suspend pas l'exécution de la contrainte, à moins que l'opposant ne consigne la somme réclamée. Le fisc plaide la main garnie, suivant une vieille expression

traditionnelle, sauf à rembourser ultérieurement s'il perd son procès. Cette règle est si absolue que le juge ne peut pas ordonner, par mesure provisoire, de surseoir à la vente des marchandises saisies pour non-paiement des droits.

La contrainte n'est pas la seule arme de l'administration : elle en a deux autres de moindre importance, il est vrai, encore que susceptibles de donner de sérieux résultats à son profit.

Nous voulons parler du privilège et de l'hypothèque qui lui sont concédés par les lois sur les biens des contribuables, renvoyant d'ailleurs aux ouvrages de droit civil pour la définition et l'étude détaillée de ces moyens de garantie.

Privilège et hypothèque de la douane. — Le privilège de l'Administration des Douanes lui donne le droit de se faire payer avant les créanciers non pourvus d'un privilège qui lui soit supérieur. Il faut donc déterminer le rang du privilège des douanes, édicté par la loi des 6-22 août 1791 (tit. XIII, art. 22). Après de nombreuses controverses, on admet que le privilège en question est primé par les frais de justice, ceux faits pour la conservation des marchandises, le droit de gage d'un porteur de warrant, celui du bailleur non payé (pour six mois de loyer seulement) ainsi que par le droit du vendeur également non payé de revendiquer les marchandises non déballées par l'acheteur. Tous autres créanciers passent, en principe, après la douane, et ne sont payés que s'il reste des fonds.

Le privilège de la douane assure le recouvrement de toutes ses créances, des droits aussi bien que des amendes et confiscations. Il s'étend même aux obligations de la caution, en cas d'acquit-à-caution non apuré par exemple. Mais il ne porte que sur les meubles et effets mobiliers des redevables. Les immeubles de ces derniers sont atteints, non par le privilège, mais par l'hypothèque.

La douane dispose de plusieurs sortes d'hypothèques. Elle a d'abord des hypothèques judiciaires en vertu de la délivrance d'une contrainte ou d'un jugement de condamnation. Mais en outre, elle est nantie d'une hypothèque légale établie par la loi des 6-22 août 1791 (tit. XIII, art. 23). Cette hypothèque protège uniquement le recouvrement des droits résultant des déclarations signées des redevables ou de leurs préposés ; et, comme elle est assujettie à la formalité de l'inscription à la conservation des hypothèques, elle ne prend rang qu'à dater de cette inscription.

Revenons maintenant aux procès, oppositions et autres, que le service des douanes peut avoir à soutenir à titre civil. Nous avons déjà dit que le juge de paix était muni à leur égard d'une compétence générale et absolue, quel que soit le chiffre du litige.

Par contre, sa sentence sera toujours susceptible d'appel devant le tribunal civil et le jugement de ce dernier pourra, également dans tous les cas, être déféré à la Cour de cassation.

Compétence du juge de paix. — Le juge de paix

compétent est, comme nous l'avons indiqué, celui dans le ressort duquel est situé le bureau de douane qui a accompli l'acte critiqué par le redevable. Toutefois, en sens inverse, si c'était l'administration qui poursuivît, au civil et sans procès-verbal, le juge compétent serait celui du domicile du défendeur, conformément au droit commun.

Devant le juge de paix, on suit, en thèse générale, les prescriptions du Code de procédure civile. Il y a cependant des divergences, dont quelques-unes méritent d'être exposées.

C'est ainsi que les délais d'appel sont réduits à la huitaine de la signification du jugement, qu'en outre le ministère des avoués n'est pas obligatoire, non plus que des plaidoiries ; de simples mémoires écrits suffisent pour éclairer les juges. D'autre part, s'il y a pourvoi en cassation d'un jugement ordonnant une main-levée de saisie, l'administration a le droit de ne pas exécuter la décision judiciaire, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le pourvoi, bien qu'en matière civile, celui-ci ne soit pas suspensif de l'exécution du jugement attaqué (loi du 9 floréal an VII, tit. IV, art. 15).

Nous terminerons ces considérations sommaires sur le contentieux civil de la douane en faisant connaître les délais de prescription, c'est-à-dire le laps de temps au bout duquel les réclamations en justice ne sont pas recevables. La loi du 6-22 août 1791 (tit. XIII, art. 25) pose à cet égard deux principes essentiels.

L'administration ne peut pas réclamer les droits *un*

an après l'époque à laquelle ils auraient dû être payés. En sens inverse, nul ne peut réclamer à l'État une restitution de droits ou de marchandises *deux ans* après l'époque du paiement, ou du dépôt des marchandises.

Mais ces courtes prescriptions ne s'appliquent qu'aux cas simples de non-paiement, ou de paiement indû, de droits régulièrement constatés en la forme. S'il y avait aveu du redevable, ou contrainte contre lui, on reviendrait à la prescription normale de trente années. Il en serait de même en cas de découvertes ultérieures de fraudes ayant rendu impossible la constatation des droits.

Infractions de douanes. — Nous abordons enfin l'étude de ce qu'on peut appeler le contentieux de la répression en matière douanière, autrement dit les moyens d'ordre pénal par lesquels le service se défend contre les fraudeurs et contrebandiers de toute espèce.

Il sortirait de notre cadre de tracer ici le tableau complet de toutes les infractions de douane. Elles sont en très grand nombre, encore que chacune d'elles soit prévue par un texte général ou spécial. L'idée commune est naturellement la violation des règlements, et l'atteinte plus ou moins directe portée aux intérêts du Trésor. Quant au détail des délits, les uns sont graves, comme la contrebande par voiture et en bande; d'autres au contraire sont insignifiants, par exemple : la non-déclaration à l'arrivée de sel neuf existant à bord lors de l'arrivée d'un navire.

Le contentieux pénal des douanes étant régi par une

procédure très spéciale, à laquelle nous avons déjà fait allusion, nous examinerons successivement les procédés de recherche et de constatation des fraudes, les personnes responsables, la poursuite, les peines encourues, et, en terminant, le droit de transaction de l'administration.

En traitant de l'organisation du service des douanes, nous avons eu l'occasion de dire quelques mots de certains moyens de surveillance, notamment le droit, pour les agents du service actif, de visite domiciliaire. Nous indiquerons ici que ces visites peuvent être faites, dans le rayon des douanes terrestres, pour la recherche de dépôts frauduleux en tous lieux, lorsque des contrebandiers sont poursuivis sans être perdus de vue, et si la contrebande porte sur des objets tarifés à plus de 20 francs par 100 kilogrammes. En mer, le droit de visite est permis, dans le rayon des douanes, pour les navires de moins de 100 tonneaux, et sans restriction de tonnage dans les ports et rades.

Les visites ne doivent jamais avoir lieu la nuit ; si elles ont lieu contre le gré de l'habitant, les agents des douanes doivent être accompagnés d'un commissaire de police, ou du maire, ou d'un adjoint. Toute résistance à leur entrée constitue alors une infraction spéciale, mais si la visite ne décèle aucun dépôt de contrebande, l'habitant peut demander des dommages-intérêts à l'administration (loi des 6-22 août 1791, tit. XIII, art. 39 et 40).

Assez souvent la contrebande est découverte sur la voie publique, grâce à la surveillance des préposés.

Mais, quel que soit le mode de recherche, la découverte de la fraude doit être consignée dans une pièce de première importance pour sa constatation, nous voulons parler du procès-verbal.

Procès-verbaux. — Le procès-verbal est la base essentielle de presque toutes les poursuites pénales en matière de douanes. C'est à la fois une description exacte et authentique des circonstances de l'infraction, et en même temps la déclaration de saisie préventive des objets ayant servi à commettre l'infraction.

Jusqu'ici la loi de finances du 29 mars 1897 (art. 57), le procès-verbal était *nécessaire* pour poursuivre les délinquants, mais actuellement les délits et contraventions de douane peuvent être prouvés par les modes de procédure usuels, notamment par témoins (loi du 1er mai 1905).

Néanmoins, la voie du procès-verbal reste la plus courante, et conserve une valeur singulière, en raison de la foi due par les tribunaux à cette pièce officielle.

Il est peu connu que les procès-verbaux peuvent être rédigés non seulement par les préposés des douanes, mais encore par deux citoyens français quelconques, même simples particuliers (loi du 9 floréal an VII, tit. IV, art. 1). Mais il faut, dans tous les cas, que deux personnes concourent *simultanément* à dresser le procès-verbal.

Avant de rédiger ce dernier, les préposés (car c'est le cas général) sont autorisés à saisir la marchandise

suspecte, et à la conduire au plus proche bureau. Quant aux contrebandiers, ils ne peuvent être arrêtés préventivement par les agents que si le délit est flagrant et comporte la peine de l'emprisonnement, ce qui est rare.

Le procès-verbal doit être rédigé immédiatement et sans interruption, dès l'arrivée au bureau de la douane. Il doit contenir une série de mentions, la plupart exigées à peine de nullité, et pour le détail desquels nous ne pouvons que renvoyer au titre IV tout entier de la loi du 9 floréal an VII. On a voulu que toutes les circonstances de la saisie, l'identité des marchandises, celle des délinquants, soient relevées aussi fidèlement que possible.

Les personnes dont les marchandises ont été saisies ont le droit d'assister à la rédaction du procès-verbal. Elles peuvent demander à y faire consigner leurs observations, et doivent être invitées à le signer. En outre, copie en est remise à chaque prévenu. Si les délinquants ne sont pas présents, on se contente d'afficher une copie du procès-verbal à la porte du bureau.

Les procès-verbaux doivent être enregistrés dans les quatre jours et, ce qui est plus intéressant, ils doivent être *affirmés*, dans les vingt-quatre heures de leur clôture, ou dans les trois jours, si l'infraction relève des tribunaux correctionnels.

L'affirmation consiste en ce que deux des rédacteurs du procès-verbal, sans que le prévenu doive être présent, se rendent devant le juge de paix. Là, lecture

leur est donnée du procès-verbal, et ils en affirment sous serment la véracité. C'est une garantie légale, qui s'explique par l'importance judiciaire de l'acte affirmé.

Le procès-verbal, régulièrement dressé et affirmé, fait en effet foi jusqu'à inscription de faux. Ces expressions veulent dire que les juges sont obligés de tenir pour vrais les faits relatés au procès-verbal, sans que le prévenu puisse en établir la fausseté, par témoins ou autrement. Cette présomption absolue de véracité ne s'étend toutefois qu'aux faits matériels constatés par les agents des douanes, et encore aux faits constituant une infraction douanière. Les mentions supplémentaires que pourrait contenir le procès-verbal n'ont que la valeur de simples renseignements. Pour combattre le surplus des énonciations de l'acte officiel, il faut recourir à la procédure de l'inscription de faux, procédure aussi compliquée que difficile et coûteuse dans laquelle il est nécessaire de faire la preuve que les agents se sont lourdement et sciemment trompés. Pratiquement on ne lutte guère contre les procès-verbaux avec des chances appréciables de succès (Décret du 1er germinal an XIII, art. 40).

La loi de finances du 30 décembre 1903 (art. 24) a réformé cette législation archaïque, et autorisé la preuve contraire contre les mentions des procès-verbaux, mais seulement pour les contraventions aux contributions indirectes autres que celles relatives aux douanes. Pour celles-ci, le vieux principe demeure.

Personnes responsables. — Occupons-nous maintenant des personnes responsables des infractions douanières. Il va sans dire que le délinquant, auteur principal de l'infraction, en doit compte à la justice. Mais, en outre, on étend la responsabilité pénale aux complices. Cette dernière expression comprend toute personne ayant un intérêt d'une façon quelconque dans une affaire de contrebande (loi du 28 avril 1816, art. 53), formule beaucoup plus large que la complicité ordinaire dans les termes du Code pénal.

Le prévenu âgé de moins de seize ans (ou parfois dix-huit ans) bénéficie de l'excuse légale de la minorité, et peut être acquitté comme ayant agi sans discernement. Par une anomalie, au contraire, la jurisprudence autorise la confiscation des marchandises prohibées même contre un prévenu en état de démence.

Deux excuses sont souvent alléguées par les délinquants, en matière de douane : la contrainte et la bonne foi. Pour ce qui est de la première, la force majeure est admise par les lois comme une cause d'exonération, en cas de sinistre maritime, par exemple, faisant aborder en pleine côte. Au contraire, la bonne foi n'est jamais admise. Même en cas d'ignorance de la loi, même en l'absence de toute intention frauduleuse, le juge doit condamner, lié à cet égard par le texte impératif de l'article 16 du titre IV de la loi du 9 floréal an VII.

Ajoutons que la tentative de fraude est punie comme la fraude elle-même (loi du 2 juin 1875, art. 2).

Toutes les fois qu'une condamnation pécuniaire est prononcée, les employeurs du condamné sont civilement responsables de ladite condamnation : ainsi les compagnies de chemins de fer paient les amendes encourues par leurs employés insolvables. Mais il faut que l'employé ait agi dans son service, ou à l'occasion de son service.

Tribunaux compétents. — Les tribunaux compétents pour juger des infractions en matière de douane sont normalement les tribunaux de paix. Les tribunaux correctionnels n'interviennent que dans des cas rares, ceux de grave contrebande, passible de la peine de l'emprisonnement. Dans les autres circonstances, c'est le juge de paix siégeant comme tel (et non comme magistrat de simple police) qui connaît des contraventions douanières.

Le juge de paix compétent est celui dans le ressort duquel la saisie de la contrebande a été faite. S'il n'y avait pas saisie, le juge compétent serait celui du lieu de la rédaction du procès-verbal. S'il n'y avait pas, enfin, de procès-verbal, ce serait celui du domicile du prévenu.

Les tribunaux correctionnels sont tenus de juger suivant la procédure usuelle à leur barre, la poursuite étant dirigée par le ministère public, sauf à l'administration des douanes à intervenir, à titre de partie civile, pour sauvegarder les intérêts du Trésor.

Devant le juge de paix, au contraire, le droit de poursuite appartient exclusivement à l'administration,

laquelle peut agir, tant qu'il n'y a pas amnistie, décès du prévenu, ou prescription des contraventions ou délits par le délai ordinaire de trois ans (art. 638 du Code d'instruction criminelle et loi du 1er mai 1905). Nous rappellerons que l'Administration des Douanes a la faculté de toujours plaider sur de simples mémoires écrits. Réciproquement, le prévenu peut se défendre par la même voie. Il en est de même en appel devant le tribunal civil, appel toujours possible, ainsi que le pourvoi en cassation.

Pénalités et transactions. — Quant aux peines encourues, elles comportent exceptionnellement l'emprisonnement, et normalement, au contraire, des amendes, la confiscation des marchandises saisies, et la condamnation aux frais du procès. Parfois aussi il peut être prononcé la déchéance de certains droits (d'occuper une fonction publique, de bénéficier du régime de l'entrepôt, etc.). La récidive n'entraîne une aggravation des peines que dans certains cas.

L'amende a, le plus souvent, un caractère rigide en matière de douane, c'est-à-dire qu'elle est tarifée d'avance, et que le juge ne peut la modérer. De plus, les circonstances atténuantes ne sont pas applicables, mais il peut être sursis à l'exécution de l'emprisonnement (loi du 6 août 1905, art. 23).

Quant à la confiscation, également obligatoire dans la plupart des cas, elle s'étend aux marchandises saisies, et souvent aussi aux moyens de transport, même n'appartenant pas aux transporteurs (loi des 6-22 août

1791, tit. XII, art. 5). En cas de non-saisie, la confiscation est remplacée par le paiement de la valeur de marchandise (loi du 1er mai 1905).

La jurisprudence admet que l'amende et la confiscation ont un caractère mixte, tant civil que pénal, ce qui permet d'en poursuivre le recouvrement avec rigueur. Nous renvoyons, sur cette question célèbre, aux traités de droit pénal.

Enfin, comme compensation à ces sévérités, l'administration a le droit de transiger, c'est-à-dire de s'arranger à l'amiable avec les délinquants. La transaction est possible pour toute infraction, avant ou après jugement, mais elle n'est jamais obligatoire pour l'administration. Elle consiste en l'acceptation d'une certaine somme à payer par le prévenu, acceptation qui doit être approuvée par des agents du service, d'autant plus élevés en grade que l'importance pécuniaire de l'opération est plus forte. L'effet de la transaction est d'arrêter la poursuite, ou de supprimer l'effet de la condamnation, de telle sorte que les rigueurs légales relatives à la répression de la contrebande se transforment, en définitive, en des armes laissées à la discrétion et à la prudence du service des douanes.

APPENDICES

APPENDICES

I

Loi du 11 janvier 1892 relative à l'établissement du tarif général des douanes (1).

Article premier. — Le tarif général des douanes et le tarif minimum relatifs à l'importation et à l'exportation sont établis conformément aux tableaux A et B annexés à la présente loi (2). — Le tarif minimum pourra être appliqué aux marchandises originaires des pays qui feront bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs, et qui leur appliqueront leurs tarifs les plus réduits.

Art. 2. — Les produits d'origine extraeuropéenne importés d'un pays d'Europe sont soumis aux surtaxes spécifiées dans le tableau C annexé à la présente loi (3). Les sucres étrangers continuent à acquitter les surtaxes établies par les lois des 19 juillet 1880 et 5 août 1890. — Les produits européens im-

(1) *V. Pand. fr., Rép.* vº *Douanes.* — V. L. et Décr. 16 août 1895.
(2) *V.* ces tableaux. *J. off.*, 12 janvier 1892, p. 171 et suiv.
(3) *V.* tableau C, *J. off.*, 12 janvier 1892.

portés d'ailleurs que des pays d'origine acquitteront les surtaxes spécifiées au tableau D annexé à la présente loi (1).

Art. 3. — Les droits et immunités applicables aux produits importés dans la métropole, des colonies, des possessions françaises et des pays de protectorat de l'Indo-Chine, sont fixés conformément au tableau E annexé à la présente loi (2). — Sont exceptés du régime du tableau E les territoires français de la côte occidentale d'Afrique (sauf le Gabon), Taïti et ses dépendances, les établissements français de l'Inde, Obock, Diego-Suarez, Nossi-Bé et Sainte-Marie de Madagascar. Toutefois, les guinées d'origine française provenant des établissements français de l'Inde sont exemptes de droits. Des exemptions ou détaxes pourront être, en outre, accordées à d'autres produits naturels ou fabriqués originaires des établissements susvisés, suivant la nomenclature qui sera arrêtée pour chacun d'eux par des décrets en Conseil d'État. Les produits naturels ou fabriqués originaires de ces établissements qui ne seront admis à leur entrée en France au bénéfice d'aucune exemption ou détaxe seront soumis aux droits du tarif minimum. Les produits étrangers importés dans les colonies, les possessions françaises et les pays de protectorat de l'Indo-Chine, à l'exception des territoires énumérés au paragraphe 2, sont soumis aux mêmes droits que s'ils étaient importés en France. Des décrets en forme de règlements d'administration publique, rendus sur le rapport du ministre du commerce, de l'industrie et des colonies, et après avis des conseils généraux ou conseils d'administration des colonies, détermineront les produits qui, par exception à la disposition qui précède, seront l'objet d'une tarification spéciale. — Les paragraphes 1er et 3 du présent article ne seront exécutoires pour chaque colonie qu'après que le règlement prévu par le paragraphe 4 sera intervenu, sans que cependant l'effet de cette disposition puisse excéder le délai d'un an. Toutefois, le gouvernement pourra faire bénéficier immédiatement, en tout ou en partie, les dispositions du tableau E les

(1) *V.* tableau D, *J. off.*, 12 janvier 1892.
(2) *V.* tableau E, *J. off.*, 12 janvier 1892.

colonies qui actuellement appliquent dans leur ensemble aux produits étrangers les droits du tarif métropolitain, ou qui frappent les denrées coloniales venant de l'étranger des droits inscrits audit tarif.

Art. 4. — Les conseils généraux et les conseils d'administration des colonies pourront aussi prendre des délibérations pour demander des exceptions au tarif de la métropole. Ces délibérations seront soumises au Conseil d'État, et il sera statué sur elles dans la même forme que les règlements d'administration publique prévus dans l'article précédent.

Art. 5. — Les produits originaires d'une colonie française importés dans une autre colonie française ne seront soumis à aucun droit de douane. — Les produits étrangers importés d'une colonie française dans une autre colonie française seront assujettis dans cette dernière au payement de la différence entre les droits du tarif local et ceux du tarif de la colonie d'exportation.

Art. 6. — Le mode d'assiette, les règles de perception et le mode de répartition de l'octroi de mer seront établis par des délibérations des conseils généraux ou des conseils d'administration, approuvées par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique. — Les tarifs d'octroi de mer seront votés par les conseils généraux ou conseils d'administration des colonies. Ils seront rendus exécutoires par décrets rendus sur le rapport du ministre de commerce de l'industrie et des colonies. Ils pourront être provisoirement mis à exécution en vertus d'arrêtés des gouverneurs. — Les dépenses du service des douanes (personnel et matériel) seront comprises dans les dépenses obligatoires des budgets locaux des colonies.

Art. 7. — Les dispositions de l'article 10 de la loi du 29 décembre 1884, relatives à l'Algérie, sont maintenues en vigueur.

Art. 8. — Le gouvernement est autorisé à appliquer des surtaxes ou le régime de la prohibition à tout ou partie des marchandises originaires des pays qui appliquent ou appliqueraient des surtaxes ou le régime de la prohibition à des marchandises françaises. — Ces mesures doivent être soumises à la ratification des Chambres, immédiatement si

elles sont réunies ; sinon, dès l'ouverture de la session suivante.

Art. 9. — Pour l'application de l'article 4 de la loi du 7 mai 1881, la liste sur laquelle les adjoints aux commissaires experts doivent être choisis sera dressée chaque année par le ministre du commerce, de l'industrie et des colonies et le ministre des finances après consultation des chambres de commerce. Ces chambres transmettront chaque année, au ministre du commerce, leurs propositions à cet effet. — Cette liste comprendra les personnes possédant, soit par la pratique des opérations commerciales ou industrielles, soit par leurs connaissances techniques agricoles, commerciales ou scientifiques, une compétence spéciale pour les objets en litige.

Art. 10. — § 1er. Le régime de l'admission temporaire est supprimé pour les fils de coton. — Les droits perçus temporairement à l'entrée des fils de coton destinés à la fabrication des tissus mélangés en soie et coton, des tissus de coton teints en fils, des tresses, lacets, mousselines, tulles, dentelles en coton pur ou mélangé de soie, et guipures, seront partiellement remboursés à forfait, lors de l'exportation, dans les conditions suivantes : — L'exportateur déclarera le poids du coton de chaque numéro de fil simple ou retors entrant dans le tissu. Le remboursement partiel du droit portera sur le 60 p. 100 des perceptions de douane correspondant aux quantités de coton exportées : — Le remboursement partiel des droits sur les fils des numéros:

1 à 49 sera fait d'après le droit d'entrée du fil . .	nº 26
50 à 99	» 76
100 à 149	» 126
150 et au-dessus	» 171

Le bénéfice du remboursement partiel des droits sera appliqué uniquement aux tissus désignés dans les catégories ci-dessus, contenant au moins 50 p. 100 de coton en poids. Toutefois, les rubans mélangés de soie et de coton, les rubans de velours et de peluche et les tissus de velours et de peluche mélangés de soie ou de bourre de soie et de coton contenant plus de 25 p. 100 de coton en poids, seront admis

à jouir du bénéfice de ce remboursement. — Il sera alloué pour les dentelles, tulles et mousselines, une majoration dont le chiffre, qui ne pourra en aucun cas dépasser 40 p. 100, sera fixé pour chaque catégorie par le comité consultatif des arts et manufactures. — § 2. En cas de fausse déclaration, il sera infligé à l'exportateur une amende égale à cinq fois le remboursement des droits réclamés. — § 3. Un règlement d'administration publique, rendu après avis du comité consultatif des arts et manufactures, déterminera la forme des déclarations, les certificats dont elles devront être appuyées, le mode de vérification, et, en général, les détails d'exécution des dispositions du présent article.

Art. 11. — L'article 2 de la loi du 8 juillet 1890, portant exemption des maïs, riz et blés durs employés à la fabrication de l'amidon sec en aiguilles et en marrons, est abrogé.

Art. 12. — Est abrogé l'article 7 de la loi du 26 juillet 1890. — Cet article est remplacé par la disposition suivante : « Un droit de fabrication sera perçu chez le fabricant à raison de 1 franc par hectolitre de vins de raisins secs pris en charge. »

Art. 13. — A partir de la promulgation de la présente loi, le bénéfice de l'admission temporaire ne pourra être accordé à aucune industrie qu'en vertu d'une disposition législative, après avis du comité consultatif des arts et manufactures. — Toutefois, le gouvernement continuera à accorder des autorisations d'admission temporaire dans les cas suivants: — Demande d'introduction d'objets pour réparations, essais et expériences ; Demande d'introduction présentant un caractère individuel et exceptionnel non susceptible d'être généralisé ; — Demandes d'introduction de sacs et emballage à remplir. — L'admission temporaire est accordée au maïs étranger employé à la production des alcools purs à 90° et au-dessus, et des amidons destinés à l'exportation. — Sont maintenues en vigueur les facultés actuellement concédées, en matière d'admission temporaire, en vertu de décisions antérieures à la présente loi pour les produits suivants : — Sucres destinés au raffinage ou à la préparation des bonbons, fruits confits, etc. — Métaux. — Blé, froment. — Brome. — Cacao et sucre destinés à la fabrication du

chocolat. — Chapeaux de paille. — Chlorate de potasse. — Crêpes de Chine unis. — Cylindres en cuivre pour la gravure. — Essence de houille. — Fer laminé et ouvrages en fer ou en tôle, à galvaniser. — Fils dits de caret pour la fabrication des cordages et ficelles. — Fils de laine retors, mesurant en fil simple de 45.000 mètres à 45.500 mètres au kilogramme, pour la confection des lacets d'alpaga. — Fils de schappe et soies moulinées. — Garance (racine de). — Girofles (clous et griffes). — Graines oléagineuses et amandes de coco et coprah. — Huiles brutes de graines grasses. — Huile brute d'olive. — Huile de palme. — Iode. — Liège brut. — Orge. — Planches de pin et de sapin. — Plomb en masses brutes ou en saumons. — Potasse et carbonate de potasse. — Riz en grains et en paille. — Suif brut. — Tartre brut et en cristaux colorés. — Tissus de bourre de soie. — Tissus de soie mélangée. — Tissus de foulards écrus. — Tissus de laine. — Tissus de lin ou de chanvre. — Zinc brut ou en saumons. — L'admission temporaire sera également accordée aux produits suivants : — Cages de montres pour monteurs de boîtes. — Cages de montres pour planteurs d'échappements. — Tissus de soie pure destinés à être teints, imprimés, apprêtés ou gauffrés. — Pelleteries brutes à apprêter et à lustrer. — Peaux de gants à teindre. — Fils de poils de chèvre pour la fabrication des velours d'Utrecht, ou pour la teinture. — Cordonnets de bourre de soie pour la teinture. — Boîtes de montres à décorer, dorer, graver. — Cuivre et feutre pour le doublage des navires. — Pièces de machines à réparer. — Minerais de cobalt pour la préparation des oxydes. — Glycérine brute pour le raffinage. — Jus de citron pour la fabrication de l'acide citrique. — Feutres de laine à teindre et à imprimer. — Gants à broder. — Verres de lunettes à monter. — Cloches de feutre pour chapeaux à teindre. — Chicorée sèche. — Amandes, noisettes en coques ou cassées.

Art. 14. — Chaque fois que, par application de l'article 1er de la loi du 29 mars 1887, ou par l'application d'une loi spéciale, le droit sera réduit, les droits sur la farine et sur le pain subiront la réduction proportionnelle.

Art. 15. — Sont prohibés à l'entrée, exclus de l'entrepôt, du

transit et de la circulation, tous produits étrangers, naturels ou fabriqués, portant, soit sur eux-mêmes, soit sur des emballages, caisses, ballots, enveloppes, bandes ou étiquettes, etc., une marque de fabrique ou de commerce, un nom, un signe ou une indication quelconque de nature à faire croire qu'ils ont été fabriqués en France ou qu'ils sont d'origine française. — Cette disposition s'applique également aux produits étrangers, fabriqués ou naturels, obtenus dans une localité de même nom qu'une localité française, qui ne porteront pas, en même temps que le nom de cette localité, le nom du pays d'origine et la mention *importé* en caractères manifestement apparents.

II

Lois ayant modifié les droits du tarif douanier du 12 janvier 1892.

Loi du 30 juin 1893 abaissant les droits sur les huiles minérales.

Loi du 4 juillet 1893 relevant les droits afférents à la vannerie.

Lois des 27 février, 14 et 17 novembre 1894; relevant le régime des blés, des raisins secs à boisson et des mélasses pour la distillation.

Loi du 16 août 1895 abaissant les droits du tarif minimum sur différents articles.

Loi du 31 mars 1896 relevant les droits afférents au sagou, aux fécules exotiques, à l'amidon et à la dextrine.

Loi du 7 avril 1897 modifiant le régime des sucres.

Loi du 14 juillet 1897 relevant à nouveau le droit sur les mélasses pour la distillation.

Loi du 3 mars 1898 établissant un droit sur les plombs et relevant les droits sur les dérivés du plomb.

Loi du 4 avril 1898 établissant un droit sur l'acide borique.

Loi du 5 avril 1898 relevant le droit sur les porcs et les dérivés du porc.

Loi du 9 avril 1898 relevant le droit sur les chevaux, les mulets, le beurre et la margarine et modifiant ceux sur les conserves d'ananas sans sucre ni eau-de-vie.

Loi du 1er février 1899 modifiant les droits sur les vins, les raisins de vendange et moûts et les boissons non dénommées.

Loi du 28 février 1899 modifiant le tarif des tissus de soie pure autres que les pongée, corah et tussah.

Loi du 10 juillet 1899 établissant un nouveau droit sur le permanganate de potasse.

Loi du 24 février 1900 modifiant le tarif des denrées coloniales de consommation.

Loi du 17 juillet 1900 modifiant le tarif du café en fèves et pellicules.

Loi du 26 juillet 1901 établissant une surtaxe sur les figues sèches.

Loi du 20 mars 1902 sur les mistelles ou moûts de raisins frais mutés à l'alcool.

Loi du 30 mars 1902 sur les tabacs fabriqués autres que pour la régie.

Loi du 7 avril 1902 sur les pierres du Levant et de l'Arkansas.

Loi du 10 avril 1902 établissant une surtaxe sur les oranges.

Loi du 28 janvier 1903 modifiant à nouveau le régime des sucres.

Loi du 29 mars 1903 modifiant les droits sur le poivre.

Loi du 30 avril 1903 modifiant les droits sur le citrate de chaux.

Loi du 31 juillet 1903 modifiant les droits sur les bestiaux et viandes abattues.

Loi du 9 juillet 1904 abaissant la surtaxe sur les sucres candis.

Loi du 20 juillet 1904 modifiant le régime de l'horlogerie gros volume.

Loi du 24 juin 1905 établissant un droit sur les caséines.

Loi du 21 décembre 1905 modifiant partiellement les droits du Tarif général.

Loi du 13 juillet 1906 modifiant partiellement les droits.

Loi du 18 juillet 1906 rectifiant le tarif du tapis à points noués ou enroulés.

Loi du 19 juillet 1906 établissant la taxe de fabrication sur les alcools.

Loi du 21 novembre 1906 modifiant partiellement les droits du Tarif minimum.

Loi du 18 mars 1907 relative au régime douanier de la Corse.

Loi du 19 juillet 1907 modifiant le droit de douanes sur les paumelles en fer ou acier.

Loi du 10 août 1908 établissant un droit de douane sur le manioc.

Loi du 5 décembre 1908, fixant le régime douanier applicable au carbure de calcium.

Loi du 29 mars 1910 portant revision du tarif général des douanes.

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1er. — La loi du 11 janvier 1892, portant établissement du tarif des douanes, modifiée par les lois des 30 juin 1893, 4 juillet 1893, 27 février 1894, 14 novembre 1894, 16 août 1895, 31 mars 1896, 7 avril 1897, 14 juillet 1897, 3 mars 1898, 4 avril 1898, 5 avril 1898, 9 avril 1898, 1er février 1899, 28 février 1899, 10 juillet 1899, 24 février 1900, 17 juillet 1900, 26 juillet 1901, 15 mars 1902, 30 mars 1902, 7 avril 1902, 10 avril 1902, 28 janvier 1903, 29 mars 1903, 30 avril 1903, 31 juillet 1903, 9 juillet 1904, 20 juillet 1904, 24 juin 1905, 21 décembre 1905, 12 juillet 1906, 13 juillet 1906, 18 juillet 1906, 21 novembre 1906, 19 janvier 1907 (1), 19 juillet 1907, 10 août 1908, 5 décembre 1908, est complétée et modifiée conformément au tableau annexé à la présente loi.

Art. 2. — Le bénéfice de l'admission temporaire est accordé aux produits suivants:

Amandes douces avariées et amandes amères en vue de l'extraction de l'huile fixe.

Fils d'acier destinés à la fabrication des câbles sous-ma-

(1) Cette date semble résulter d'une erreur : il s'agit sans doute de la loi du 19 janvier 1906. — Mentionnons aussi l'omission de la loi du 18 mars 1907 sur le régime douanier de la Corse.

rins, autres que ceux qui sont destinés à relier la métropole à ses colonies ou ses colonies entre elles.

Maïs destiné à être converti en semoule, semoulette et farine ; fèves et féveroles à transformer en farines dans les conditions prévues pour l'admission temporaire des blés.

Poids ronds destinés à être cassés, décortiqués, concassés.

Un décret rendu après avis du comité consultatif des arts et manufactures déterminera le mode d'identification des pois admis temporairement.

Paraffine et stéarine destinées à la fabrication des crayons gras, pastels gras et craie grasse.

Le bénéfice de l'admission temporaire est accordé pour un délai de trois années à partir de la promulgation de la présente loi, aux châssis d'automobiles de provenance étrangère, d'un poids inférieur à 2.000 kilogrammes, destinés à être exportés à l'identique après avoir été garnis d'une carrosserie de fabrication française.

Le bénéfice de l'admission temporaire est accordé aux articles de petite horlogerie ci-après :

A. — Boîtes de montres étrangères à garnir de mouvements ;

B. — Mouvements et ponts destinés à subir la main-d'œuvre du parage ;

C. — Ébauches de mouvements introduits en vue de l'estampage ;

D. — Carrures de boîtes devant recevoir les fonds et lunettes de nacre.

Un décret rendu après avis du comité consultatif des arts et manufactures déterminera les conditions d'application de l'admission temporaire aux articles ci-dessus, notamment en ce qui concerne le contrôle et la garantie.

Art. 3. — L'article 34, paragraphe 1er, de la loi du 17 décembre 1814, et l'article 8 de la loi du 11 janvier 1892 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Le Gouvernement pourra, par décrets rendus en conseil des ministres :

« Appliquer des surtaxes, pouvant atteindre jusqu'au double des droits inscrits au tarif général ou égales à la valeur

de la marchandise, à tout ou partie des marchandises originaires de pays qui appliqueraient à des marchandises françaises des surtaxes ou des droits particulièrement élevés ,

« Appliquer des surtaxes équivalentes à tout ou partie des marchandises originaires de pays qui traiteraient les produits français moins favorablement que les produits d'autres États;

« Dans les deux cas précédents, frapper d'un droit *ad valorem* jusqu'à concurrence de cinquante pour cent (50 p. 100) tout ou partie des articles exempts d'après le tarif;

« Sauf stipulations conventionnelles contraires, assujettir par réciprocité telles ou telles marchandises étrangères à des droits, taxes ou formalités de toute nature identiques ou analogues, selon le cas, à ceux qui, dans les pays d'origine, seraient applicables à telles ou telles marchandises françaises ;

« Établir sur les marchandises, taxées ou non, qui bénéficient dans leur pays d'origine ou de provenance d'une prime directe ou indirecte à l'exportation, un droit compensateur égal au montant de ladite prime;

« Prendre d'urgence, dans les cas où les mesures arrêtées par des pays étrangers seraient de nature à entraver le commerce français, toutes dispositions appropriées aux circonstances. »

Les décrets rendus en conformité des paragraphes ci-dessus seront convertis en projets de loi et soumis à la ratification des Chambres, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de la session suivante.

Art. 4. — L'article 6 de la loi du 19 mai 1866 est complété par la disposition suivante :

« Dans le cas où les bâtiments français seraient, dans un pays étranger, assujettis à un traitement moins favorable que celui accordé aux bâtiments d'autres puissances, le Gouvernement est autorisé à établir sur les bâtiments dudit pays entrant dans les ports de France, d'une colonie ou d'une possession française, et sur les marchandises qu'ils ont à bord, tels droits ou surtaxes qui seraient jugés nécessaires pour compenser les désavantages dont serait frappé le pavillon français. »

Art. 5. — L'article 24 de la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes est modifié de la manière suivante :

« Toute personne, négociant, industriel ou commis voyageur voyageant en France en vue d'y recueillir des commandes pour le compte de maisons établies en pays étrangers, sera passible de droits équivalents aux droits de patente et aux droits intérieurs que supportent, dans ces pays, les négociants, industriels et commis voyageurs s'y livrant aux mêmes opérations pour le compte de maisons établies en France.

« La même réciprocité de traitement aura lieu en ce qui concerne les conditions d'admission des échantillons et modèles. »

Art. 6. — Les règlements généraux relatifs à l'application des droits seront revisés par décrets publiés au *Journal officiel*.

Art. 7. — Jusqu'au moment où seront promulgués les nouveaux actes fixant le régime douanier des zones franches du pays de Gex et de la Haute-Savoie, de la Corse, des colonies et pays de protectorat, la présente loi ne sera applicable aux importations de ces territoires en France qu'en ce qui concerne les dégrèvements opérés sur les tarifs antérieurs, sous réserve des mesures de contrôle à prendre par les administrations intéressées.

Les tarifs faisant l'objet de la présente loi ne seront exécutoires, en ce qui concerne les importations des produits étrangers dans les colonies, les possessions françaises et les pays du protectorat de l'Indo-Chine, qu'après que des décrets en forme de règlements d'administration publique, rendus sur le rapport du ministre des colonies, auront déterminé les produits qui, par exception au paragraphe 3 de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1892, seront l'objet d'une tarification spéciale. L'effet de cette disposition ne pourra excéder le délai d'un an.

Art. 8. — Le Gouvernement pourra maintenir exceptionnellement et à titre transitoire le bénéfice du tarif général antérieur à la présente loi à tout ou partie des marchandises originaires des pays qui n'assujettissent pas les produits français à un traitement différentiel quelconque.

Les mesures prises par application du paragraphe précé-

dent doivent être soumises à la ratification des Chambres, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de la session suivante.

Art. 9. — Sont abrogées toutes dispositions des lois antérieures en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi.

Art. 10. — La présente loi sera mise en vigueur le 1er avril 1910.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 29 mars 1910.

A. Fallières.

Par le Président de la République :
Le ministre du commerce et de l'industrie,

Jean Dupuy.

Le ministre des finances,
Georges Cochery.

Le ministre de l'agriculture,
J. Ruau.

Le ministre des colonies,
Georges Trouillot.

IV. — TABLEAU DES DROITS APPLICABLES AUX PRODUITS COLONIAUX FRANÇAIS

Régime applicable aux produits des colonies, possessions françaises et pays du protectorat de l'Indo-Chine.

	DÉSIGNATION DES PRODUITS		RÉGIME (DÉCIMES COMPRIS)
Produits d'origine coloniale (A)		Sucres, mélasses non destinées à la distillation (1). Sirops et bonbons, biscuits sucrés. Confitures et fruits de toutes sortes confits au sucre et au miel.	Droits du tarif métropolitain.
		Cacao, Cacao broyé.	Moitié des droits du tarif métrop.
		Chocolat	Moitié des droits du tarif minimum métropolitain.
		Café : en fèves et pellicules (Loi du 17 juillet 1900)	Droits du tarif minimum métropolitain diminué de 78 fr.
		Café torréfié ou moulu	Moitié des droits du tarif métrop.
		Thé, piment, girofle, cannelle, cassia, lignea, amomes et cardamomes, muscades, macis et vanille	Moitié des droits du tarif minimum métropolitain.
		Poivre. Non spécifiés ci-dessus originaires des colonies ou possessions.	Droits minimum du tarif métropolitain diminué de 104 fr.
Produits d'origine étrangère	Importés de l'Algérie	Après y avoir été nationalisés par le payement des droits du tarif de la métropole	Exempts.
		Après y avoir acquitté des taxes spéciales (B).	Payement de la différence entre les droits du tarif algérien et ceux du tarif de la métropole.
		Ayant joui de la franchise en Algérie ou en arrivant par suite d'entrepôt ou de transbordement. Importés des autres colonies ou possessions françaises (B).	Droits du tarif métropolitain.

Les prohibitions ou restrictions établies par le tarif des douanes dans un intérêt d'ordre public ou comme conséquences de monopoles, sont applicables aux importations des colonies ou possessions françaises, soit qu'il s'agisse de produits coloniaux, soit qu'il s'agisse de produits étrangers.

(1) Les mélasses autres que pour la distillation sont soumises aux droits du tarif minimum.

(A) Les produits des colonies et possessions françaises ne sont admis au régime de faveur qu'à la condition de l'importation directe et sur la production des justifications d'origine réglementaires.

(B) Les denrées coloniales ayant acquitté des taxes spéciales en Algérie ou aux colonies sont passibles, à l'entrée en France, des droits du tarif général, sous déduction de la taxe spéciale déjà payée (Loi du 24 février, art. 3).

V

Loi relative à l'application du tarif des douanes aux produits originaires des États-Unis d'Amérique.

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté.

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article unique. — Le Gouvernement est autorisé à concéder par décret les tarifs de douane les plus réduits à l'entrée en France, en Algérie, dans les colonies et possessions françaises, aux produits et marchandises originaires des États-Unis d'Amérique et de l'île de Porto-Rico inscrits au tableau A annexé à la présente loi.

Il est autorisé à maintenir par décret, à l'entrée en France en Algérie, dans les colonies et possessions françaises, à dater du 1er avril 1910, l'application des droits du tarif général en vigueur antérieurement à cette date, aux produits et marchandises originaires des États-Unis d'Amérique et de l'île de Porto-Rico inscrits au tableau B annexé à la présente loi.

Les concessions accordées en vertu de la présente loi pourront être retirées en tout ou en partie, par décret qui sera exécutoire trois mois après sa publication, dans le cas où les produits et marchandises originaires de France, d'Algérie, des colonies et possessions françaises seraient assujettis à l'entrée aux États-Unis ou de l'île de Porto-Rico, à des droits supérieurs au tarif douanier actuellement en vigueur ou à un traitement douanier quelconque moins favo-

rable que celui appliqué aux produits ou marchandises originaires de tout autre pays étranger.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 29 mars 1910.

A. FALLIÈRES.

Par le Président de la République :

Le ministre du commerce et de l'industrie,

JEAN DUPUY.

Le ministre de l'agriculture,

J. RUAU.

Le président du conseil, ministre de l'intérieur et des cultes, ministre des affaires étrangères par intérim,

ARISTIDE BRIAND.

Le ministre des finances,

GEORGES COCHERY.

Le ministre des colonies,

GEORGES TROUILLOT.

TABLEAU A.

17 *bis*. — Charcuterie fabriquée.
19. — Conserves de viandes en boîtes.
20. — Extraits de viandes en pains ou autres.
20 *bis*. — Boyaux frais, secs ou salés.
26. — Plumes.
30. — Graisses animales autres que de poisson.
38. — Miel.
59. — Éponges brutes.
68. — Froment, épeautre et méteil.
72. — Maïs.
76. — Gruaux, semoules en gruau (grosse farine), grains perlés ou mondés.
84. — Fruits de table frais.
85. — Fruits de table secs ou tapés.
88. — Fruits et graines oléagineux.

93. — Sirops, bonbons, fruits confits au sucre.
95. — Confitures.
96. — Café.
97. — Cacao.
98. — Chocolat.
99. — Poivre.
100. — Piment.
101. — Amomes et Cardamomes.
102. — Cannelle.
103. — Cassia lignea.
104. — Muscades.
105. — Macis.
106. — Girofle.
107. — Vanille.
108. — Thé.
Ex. 110. — Huiles fixes pures.
Huiles de palme.
Huiles de coco, de touloucouna, d'illipé et de palmiste.
Huile de ricin et de pulghère.
Huile de lin.
Huiles de sésame, d'arachides et de coton.
Huile de soja et de maïs.
Huiles autres.
117. — Baumes.
Ex. 127. — Fruits et graines : Baies de sureau, de myrtille ou d'airelle.
128. — Bois communs, ronds, bruts, équarris ou sciés.
129. — Pavés en bois débités en morceaux.
130. — Mérrains.
160. — Houblon.
160 *bis*. — Lupuline du houblon.
165. — Son de toutes sortes de grains.
166. — Tourteaux de graines oléagineuses, amurcas et grignons d'olives.
174 *ter*. — Pommes et poires écrasées.
178 *ter*. — Émeris appliqués sur papiers et sur tissus, agglomérés en meules, pierres ou toutes autres formes quelconques.

178 *quater*. — Terre d'infusoires ou kieselguhr.
179 *quinquies*. — Pierre ponce.
190 — Houille.
197 — Huile de pétrole, de schiste et autres huiles minérales propres à l'éclairage.
198 — Huiles lourdes et résidus de pétrole et d'autres huiles minérales.
221 — Cuivre.
225 — Nickel.
Ex. 238. — Acide oléique d'origine animale. — Huiles déglycérinées.
Ex. 239. — Oxyde de zinc.
257 *bis*. — Alcool méthylique ou esprit de bois.
298 — Vernis.
Ex. 300. — Noir d'Espagne et de fumée.
312 — Savons autres que ceux de parfumerie.
324 — Colle de poisson, de tendons de baleines et autres similaires.
325 — Colle d'os, de nerfs, de peau.
336 *bis* — Fils de phormium tenax, d'abaca ou autres végétaux filamentaux non dénommés, non polis, purs ou mélangés, le phormium, l'abaca, etc., dominant en poids.
460 *bis*. — Rubans encrés ou imprégnés d'une teinture pour machines à écrire, à calculer et appareils de contrôle et de reproduction.
461 *ter*. — Papier à reproduire gras à décalquer pour crayon et « carbone » pour style ou machine à écrire.
461 *quater*. — Papier photographique albuminé non sensibilisé (arrowroot salé).
Papier et pellicule sensibilisés, aux sels d'argent ou de platine, en feuilles ou en rouleaux.
Papier au charbon.
Papier sensibilisé aux sels de fer (ferro-prussiate, cyanofer, gallate de fer).
Ex 476. — Peaux préparées à l'aide d'un tannage végétal ou mégissées, corroyées, de veau cirées ou prêtes à l'être, mais n'ayant reçu aucun des compléments de main-d'œuvre mentionnés au paragraphe suivant.

Ex 480. — Bottes avec semelles cuir cousues.

505. — Compteurs de tours d'électricité, d'eau, de gaz, de filature et, en général, tous compteurs ou appareils dans lesquels entre un mouvement d'horlogerie.

510. — Machines à vapeur fixes et machines de navigation toujours séparées de leurs chaudières, pompes à vapeur fixes, compresseurs d'air et de gaz divers, moteurs à gaz, à pétrole, à alcool, à air chaud, à air comprimé et à tout autre mélange gazeux ou explosif, et tous autres moteurs non dénommés.

512. — Machines routières et rouleaux compresseurs à vapeur à pétrole, à benzine, à alcool.
Machines locomotives.

513. — Tenders de machines à vapeur locomotives.

521. — Presses et machines à imprimer pour la typographie et la lithographie, la phototypie, la taille-douce et pour tous autres genres d'impression sur papier, carte, carton, bois, métal, celluloïd, matières plastiques, en noir et en couleur, à plat, en creux ou en relief.

522. — Machines pour l'agriculture (moteur non compris).

525. — Machines-outils.

525 *ter*. — Machines à écrire, à calculer, caisses enregistreuses et leurs pièces détachées.

525 *quater*. — Machines à rincer, à boucher, à capsuler, à remplir les bouteilles.

525 *quinquies*. — Appareil de chargement pour hauts fourneaux, gueulards de hauts fourneaux; poches à fonte ; mélangeurs à fonte convertisseurs, d'aciéries, chariots de coulée; trains de laminoirs divers ; rouleaux entraîneurs ; ripeurs pour laminoirs ; appareils de chargement de fours Martin.

526 *quinquies*. — Chaudières découvertes, gazomètres, récipients, en tôle de fer ou d'acier non galvanisée.
Radiateurs pour calorifères, réchauds à gaz, à pétrole, à alcool.

533. — Pièces détachées de machines, de timonerie, de frein et de transmissions, en fer ou en acier forgé ou

estampé, en fer ou en acier moule, en fonte malléable et pièces détachées de cadres porteurs de châssis d'automobiles en tôle d'acier emboutie ou soudée.

535. — Pièces détachées de cuivre pur ou allié à tous métaux, coulé, moulé, forgé (coussinets, robinets et appareils accessoires pour eau, gaz et vapeur, etc.).

535 *bis*. — Pièces détachées de machines et de transmissions non dénommées, de deux ou plusieurs métaux, tels que fer, acier, fonte, cuivre pur ou allié de tous métaux nommés aux articles précédents, tels que coussinets, robinets et appareils accessoires pour eau, gaz et vapeur.

535. — Outils emmanchés ou non en fonte en fer ou en acier.

539. — Clichés, planches et coins pour impression sur papier autre que de tenture, avec ou sans dessin.

556. — Ouvrages en fonte trempée (durcie par coulée en coquille).

558 *ter*. — Ferrures de voitures et spécialement celles rentrant dans la construction du matériel roulant des chemins de fer (y compris les tampons de choc et crochets de traction).

559. — Serrures.

559 *bis*. — Cadenas.

568. — Articles de ménage et tous articles en fer, en acier ou en tôle noire non dénommés.

569. — Moulins à café avec boîtes en bois, en fonte ou en tôle. Articles d'économie domestique : presse-viande, hache-viande, presses à confitures, petites pompes de ménage, etc.

592. — Meubles autres qu'en bois courbé, autres que sièges, plaqués et contre-plaqués ; pièces et parties isolées en toute espèce de bois.

592 *bis*. — Meubles autres qu'en bois courbé, autres que sièges, massifs ; pièces et parties isolées en toute espèce de bois.

593. — Meubles garnis et recouverts de toute espèce.

Ex. 604. — Pianos droits.

Ex. 605. — Appareils pneumatiques et autres pour servir à

jouer mécaniquement de l'harmonium ou du piano à l'aide de carton ou de papier perforé, actionnés par pédales, moteurs mécaniques ou électriques indépendants de l'instrument qu'ils doivent faire fonctionner et se plaçant à l'intérieur ou à l'extérieur de celui-ci.

Cartons perforés.

Papiers perforés.

Cordes harmoniques ou pour autres usages.

Ex. 614. — Voitures de voies ferrées garnies ou non garnies, pour chemins à voies ordinaires, pour chemins de fer : wagons de voyageurs.

614 *ter*. — Voitures automobiles.

Ex. 620. — Feuilles en caoutchouc pur non vulcanissé.

Fils de caoutchouc vulcanisé.

Tableau B.

86. — Fruits confits ou conservés.

282. — Produits chimiques non dénommés.

Ex. 461. — Papier ou carte autre que le papier dit « de fantaisie ».

Papier à la mécanique, au-dessus de 30 grammes le mètre carré.

Papier sulfurisé ou simili-sulfurisé.

Papier ou carte dit de fantaisie, couché en blanc ou couleur, marbré, indienné, gaufré, émaillé, estampé, stéariné, découpé, préparé à l'huile ou à l'essence, apprêté pour décalcomanie, couché, colorié ou marbré sur machine (procédé Diana ou similaire).

Papier recouvert partiellement ou totalement d'un métal quelconque, soit en feuilles, soit en poudre.

Ex. 476. — Peaux préparées à l'aide d'un tannage végétal ou mégissées, corroyées :

Peaux de vache et autres grandes peaux teintes ou noircies au bain ou à la brosse, lissées, grai-

nées, quadrillées, imprimées, maroquinées, lustrées ou mates.

Peaux de mouton, préparées ou non en Europe avec des peaux brutes d'outre-mer, non drayées, teintes, mates ou lissées pour doublure de chaussures.

Peaux préparées chamoisées ou parcheminées, teintes ou non, mégissées, teintes.

Peaux préparées hongroyées et autres non dénommées, non teintes.

Ex. 479. — Tiges de bottes, de bottines, de bottillons, guêtres, molletières, jambières, empeignes, claques (cambrées ou non), quartiers en veau, vache, cheval, chèvres ou chevreau, en cuir non verni.

Ex. 480. — Bottes avec semelles cuir cloué ou semelles bois.

Ex. 490. — Malles en bois ou en carton recouvertes en cuir

491. — Maroquinerie.

491 *bis*. — Couvertures d'album pour collections, telles que photographies, timbres-poste, cartes postales, etc., en peau, bois, étoffe, papier uni et décoré, et autres.

491 *ter*. — Albums pour collections telles que photographies, timbres-poste, cartes-postales, etc.

Ex. 492. — Ouvrages en peau ou en cuir naturel ou artificiel. Autres objets non dénommés.

Ex. 494. — Pelleteries ouvrées ou confectionnées autres.

525 *bis*. — Machines pour la minoterie, moulins à cylindres, machines à fabriquer les pâtes alimentaires ; appareils de levage ; poulies de transmission ; balances ; bascules ; matériel fixe de chemins de fer et tramways ; presses.

532. — Pièces de machines et de transmissions en fonte moulée, non malléable, tournées, limées ou ajustées.

Ex. 549. — Coutellerie fine.

Couteaux de table à manche d'ivoire, d'écaille ou de nacre.

Autre.

Ex. 567. — Tubes en fer ou en acier de tous diamètres, doublés ou soudés par recouvrement et tubes d'un diamètre intérieur de plus de 100 millimètres, soudés par un procédé quelconque.

572 *bis*. — Outils en cuivre pur ou allié de zinc ou d'étain, emmanchés ou non.

602 *bis*. — Ouvrage de tournerie.

Ex. 614. — Carrosserie. — Voitures pour voies non ferrées.
— Carrosserie proprement dite.
— Voitures de commerce, d'agriculture et de roulage.

614 *bis*. — Vélocipèdes et pièces de vélocipèdes.

Ex. 620. — Courroies, tuyaux, clapets ou autres ouvrages en caoutchouc en gutta-percha, pur ou mélangé, souple ou durci, combiné ou non avec tissus ou autres matières.

Ex. 644. — Brosserie commune montée en bois.

646. — Articles de bimbeloterie et leurs pièces détachées travaillées.

DÉCRET

relatif à l'application du tarif des douanes aux produits originaires des États-Unis d'Amérique.

Le Président de la République française,

Sur le rapport du ministre du commerce et de l'industrie, du ministre de l'agriculture, du ministre des affaires étrangères et du ministre des finances.

Vu la loi du 11 janvier 1892, portant établissement du tarif général des douanes ;

Vu la loi du 29 mars 1910, portant revision du tarif général des douanes;

Vu la loi du 29 mars 1910, relative à l'application du tarif des douanes aux produits originaires des États-Unis d'Amérique,

Décrète :

ARTICLE PREMIER. — Les droits de douane inscrits au tarif

minimum ou les droits de douane les plus réduits applicables aux produits d'origine étrangère seront appliqués, à partir du 1er avril 1910, en France et en Algérie, aux produits et marchandises originaires des États-Unis de l'Amérique du Nord et de l'île de Porto-Rico mentionnés au tableau A annexé à la loi du 29 mars 1910, relative à l'application du tarif des douanes aux produits originaires des États-Unis d'Amérique.

Art. 2. — Les droits de douane inscrits au tarif général antérieur à la loi du 29 mars 1910, portant revision du tarif général des douanes, continueront à être appliqués à titre provisoire, en France et en Algérie, aux produits et marchandises originaires des États-Unis de l'Amérique du Nord et de l'île de Porto-Rico, mentionnés au tableau B annexé à la loi du 29 mars 1910, relative à l'application du tarif des douanes aux produits originaires des États-Unis d'Amérique.

Art. 3. — L'application des droits prévus aux articles 1 et 2 qui précèdent sera subordonnée à la justification d'origine et aux conditions de transport déterminées par les règlements.

Art. 4. — Le ministre du commerce et de l'industrie, le ministre de l'agriculture, le ministre des affaires étrangères et le ministre des finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des lois.*

Fait à Paris, le 29 mars 1910.

A. Fallières.

Par le Président de la République :

Le ministre du commerce et de l'industrie.
Jean Dupuy.

Le ministre de l'agriculture,
J. Ruau.

Le président du conseil, ministre de l'intérieur et des cultes, ministre des affaires étrangères par intérim,
Aristide Briand.

Le ministre des finances,
Georges Cochery.

VI

Proclamation du Président des États-Unis accordant le bénéfice du tarif minimum à la France (y compris l'Algérie).

Attendu que dans l'Acte du Congrès approuvé le 5 août 1909 et intitulé : « Loi pour assurer des ressources financières au Gouvernement, établir des droits, encourager les industries des États-Unis et autres fins », il a été établi ce qui suit :

A dater du 31 mars 1910, et à moins de clause contraire spécialement prévue dans le présent article, on percevra et payera sur tous les articles importés d'un pays étranger aux États-Unis et dans leurs colonies (sauf les îles Philippines et les îles Guam el Tutuila) les droits indiqués aux tableaux et numéros de la liste des droits (art. 1er), et en plus 25 p. 100 *ad valorem*; ces droits constitueront le tarif maximum des États-Unis.

Il est entendu qu'après le 31 mars 1910, toutes les fois et aussi longtemps que le Président sera convaincu, en ce qui touche aux concessions faites par le tarif minimum des États-Unis, que le Gouvernement d'un pays étranger n'impose directement ou indirectement aucune clause ou restriction (que ce soit par voie de tarif, de dispositions douanières de règlements de commerce ou autres, d'impôts ou charges, ou de toute manière) à l'importation ou à la vente dans ledit pays de produits des États-Unis, agricoles, manufacturés ou autres clauses ou restrictions qui font subir indûment un traitement différentiel (*which unduly discrimi-*

nate) aux États-Unis ou à leurs produits, et que ledit pays étranger n'accorde aucune prime d'exportation, n'impose aucun droit ou prohibition à l'exportation d'un article quelconque vers les États-Unis, qui font subir indûment un traitement différentiel (*which unduly discriminate*) aux États-Unis ou à leurs produits, enfin que ledit pays accorde aux produits des États-Unis, agricoles, manufacturés ou autres un traitement réciproque et équivalent,

Les articles importés dudit pays aux États-Unis ou dans leurs colonies (à l'exception des îles Philippines et des îles de Guam et Tutuila), seront admis, en vertu d'une proclamation à cet effet du Président des États-Unis, et à moins de clauses contraires ici prévues, au bénéfice du tarif minimum des États-Unis établi par l'article premier de la présente loi.

Et attendu qu'il m'a été fourni une preuve suffisante que le Gouvernement de la République française n'impose directement ou indirectement aucune clause ou restriction (que ce soit par voie de tarif, de dispositions douanières, de règlements de commerce ou autres, d'impôts ou de charges, ou de tout autre manière) à l'importation ou à la vente en France (y compris l'Algérie) de produits des États-Unis agricoles manufacturés ou autres, clauses au restrictions qui font subir indûment un traitement différentiel (*which unduly discriminate*) aux États-Unis ou à leurs produits, et que le Gouvernement de la République française n'accorde aucune prime d'exportation, n'impose aucun droit ou prohibition à l'exportation d'un article quelconque vers les États-Unis, qui font subir indûment un traitement différentiel (*which unduly discriminate*) aux États-Unis ou à leurs produits, et que le Gouvernement de la République française accorde aux produits des États-Unis, agricoles, manufacturés ou autres, un traitement réciproque et équivalent;

En conséquence, moi, William Howard Taft, Président des États-Unis d'Amérique, en vertu des pouvoirs qui m'ont été attribués par l'Acte du Congrès précité, je porte à la connaissance de tous et proclame qu'à partir du 31 mars 1910, et pendant tout le temps que l'Acte précité du Congrès demeurera en vigueur et que le Gouvernement de la Répu-

blique française n'imposera pas de clauses ou restrictions à l'importation ou à la vente en France (y compris l'Algérie) de produits des États-Unis, clauses ou restrictions qui feraient subir indûment un traitement différentiel (*which unduly discriminate*) aux États-Unis ou dans leurs colonies (à l'exception des îles Philippines et des îles de Guam et Tutuila), seront admis au bénéfice du tarif minimum des États-Unis établi par l'article 1er de la loi douanière des États-Unis approuvée le 5 août 1909.

Il est entendu, cependant, que cette proclamation n'entrera pas en vigueur à partir du 31 mars 1910, mais sera nulle et sans effet au cas où, à une époque antérieure à la date précitée, preuve suffisante aura été fournie au Président que le Gouvernement de la République française a apporté dans ses lois ou règlements actuels concernant le commerce américain en France (y compris l'Algérie) du changement constituant un traitement indûment différentiel au détriment de ce commerce, et en plus au cas où aura été publiée une proclamation du Président à ce sujet, abrogeant la présente proclamation.

En foi de quoi j'ai apposé ci-dessous ma signature et j'ai fait opposer le sceau des Ét .s U

Fait à Washington, le 19 mars A. D. 1910 et 134e de l'indépendance des États-Unis.

W. H. Taft.

VII

Convention de commerce entre la France et le Canada (1).

Le Président de la République française et Sa Majesté le roi du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et des territoires britanniques au-delà des mers, empereur des Indes, également animés du désir d'améliorer et d'étendre les relations commerciales entre la France et le Canada, ont résolu de conclure une convention à cet effet et ont nommé pour leurs plénipotentiaires respectifs, savoir :

Le Président de la République française :

M. Stéphen Pichon, sénateur, ministre des Affaires étrangères ;

M. Joseph Caillaux, député, ministre des Finances;

M. Gaston Doumergue, député, ministre du Commerce et de l'Industrie ;

M. Joseph Ruau, député, ministre de l'Agriculture ;

Et Sa Majesté le roi du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et des territoires britanniques au delà des mers, empereur des Indes ;

Son Excellence le très honorable sir Francis Levison Bertie, chevalier grand-croix du très honorable Ordre de

(1) Cette convention, signée à Paris le 19 septembre 1907, suivie d'une convention complémentaire, portant simplement des tableaux annexés, et signée à Paris le 23 janvier 1909, a été promulguée le 13 février 1910.

Saint-Michel et Saint-Georges, chevalier grand-croix de l'Ordre Royal Victoria, chevalier commandeur du très honorable Ordre du Bain, son ambassadeur extraordinaire près le Gouvernement de la République française ;

L'honorable William Stevens Fielding, membre de l'honorable conseil privé de Sa Majesté pour le Canada, membre du Parlement du Canada, ministre des Finances et receveur général du Canada ;

L'honorable Louis-Philippe Brodeur, membre de l'honorable conseil privé de Sa Majesté pour le Canada, membre du Parlement du Cadana, ministre de la Marine et des pêcheries du Canada ;

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs respectifs trouvés en bonne et due forme, sont convenus des articles suivants :

Article premier. — Les produits naturels et fabriqués énumérés dans le tableau A annexé à la présente convention, originaires du Canada, bénéficieront à leur entrée en France, en Algérie, dans les colonies et possessions françaises et dans les pays de protectorat de l'Indo-Chine, du tarif minimum et des taxes de douane les plus réduites applicables aux produits similaires de toute autre origine étrangère.

Art. 2. — Toute réduction de droit de douane accordée par la France à un pays étranger quelconque sur l'un des produits énumérés au tableau A sera applicable de plein droit au produit similaire canadien.

Art. 3. — Les produits naturels et fabriqués, énumérés dans le tableau B annexé à la présente convention, originaires de France, d'Algérie, des colonies et possessions françaises et des pays de protectorat de l'Indo-Chine, bénéficieront, à leur entrée au Canada, du tarif intermédiaire et des taxes de douane les plus réduites applicables aux produits similaires de toute autre origine étrangère.

Art. 4. — Toute réduction de droit de douane accordée par le Canada à un pays étranger quelconque sur l'un des produits énumérés au tableau B sera applicable de plein droit au produit correspondant originaire de France, d'Algérie, des colonies et possessions françaises et des pays de protectorat de l'Indo-Chine.

Art. 5. — Les produits naturels et fabriqués, énumérés dans le tableau C annexé à la présente Convention, originaires de France, d'Algérie, des colonies et possessions françaises et des pays de protectorat de l'Indo-Chine, bénéficieront, à leur entrée au Canada, des droits de douane inscrits audit tableau C.

Art. 6. — Toute réduction des droits de douane inscrite au tableau C accordée par le Canada à un pays étranger quelconque sur l'un des produits énumérés audit tableau sera applicable de plein droit au produit correspondant, originaire de France, d'Algérie, des colonies et possessions françaises et des pays de protectorat de l'Indo-Chine.

Art. 7. — Si un produit admis actuellement en exemption de droit de douane en vertu du tarif minimum français à l'entrée en France, en Algérie, dans les colonies et possessions françaises et dans les pays de protectorat de l'Indo-Chine, devenait passible de droits de douane, ledit produit lorsqu'il sera importé du Canada bénéficiera du tarif le plus réduit applicable au produit similaire importé d'un pays étranger quelconque. Par réciprocité, si un produit admis actuellement en franchise à l'entrée au Canada en vertu du tarif canadien intermédiaire devenait passible de droit de douane, ledit produit, lorsqu'il sera importé de France, d'Algérie, des colonies et possessions françaises et des pays de protectorat de l'Indo-Chine, bénéficiera du tarif le plus réduit applicable au produit similaire importé d'un pays étranger quelconque.

Art. 8. — Pour bénéficier des avantages tarifaires stipulés aux articles ci-dessus, les produits originaires de France, d'Algérie, des colonies et possessions françaises et des pays de protectorat de l'Indo-Chine devront être transportés sans transbordement d'un port de ces territoires ou d'un port d'un territoire jouissant du tarif préférentiel ou du tarif intermédiaire dans un port maritime ou fluvial du Canada.

Pour bénéficier des avantages tarifaires stipulés aux articles ci-dessus, les produits canadiens devront être transportés sans transbordement d'un port du Canada ou d'un port d'un pays jouissant du tarif minimum français dans un port de France, d'Algérie, des colonies et posses-

sions françaises et des pays de protectorat de l'Indo-Chine.

Ces dispositions ne dérogent en rien au régime des surtaxes d'entrepôt qui sont ou pourront être établies dans l'un et l'autre pays sur les importations indirectes.

Art. 9. — Pour l'application des articles précédents, la France ou le Canada pourront exiger que les produits soient accompagnés de certificats d'origine ou de déclarations établis en conformité de leurs législations respectives.

Si le Gouvernement français ou le Gouvernement canadien estiment nécessaire que ces certificats et ces déclarations soient visés, ils pourront nommer ou désigner, à cet effet, des agents qui donneront ce visa gratuitement.

Art. 10. — La France et le Canada s'engagent à n'établir l'une envers l'autre aucune prohibition ni restriction d'importation, d'exportation ou de transit, qui ne soit en même temps applicable aux autres pays.

Toutefois, la France et le Canada se réservent le droit de prononcer, à l'égard de tout produit en provenance ou à destination de l'un ou de l'autre pays, les prohibitions ou les restrictions temporaires d'entrée, de sortie ou de transit qu'ils jugeraient nécessaires d'établir pour des motifs de police sanitaire, pour empêcher la propagation des épizooties ou la destruction des récoltes, ou bien en vue d'événements de guerre.

Art. 11. — Réserve faite des dispositions tarifaires, la France et le Canada se concèdent réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée pour tout ce qui concerne l'importation, l'exportation, la réexportation, le transit, l'entreposage, l'emmagasinage, le transbordement, la consommation, l'accomplissement des formalités de douane et, en général, pour tout ce qui se rapporte à l'exercice du commerce et de l'industrie.

Les dispositions qui précédent ne s'appliquent pas :

1° Aux faveurs qui sont ou pourront être accordées à d'autres États limitrophes pour faciliter le trafic frontière dans un rayon qui ne dépassera pas 15 kilomètres de chaque côté de la frontière ;

2° Aux faveurs spéciales résultant de l'union douanière de la France avec la principauté de Monaco.

Art. 12. — Les produits de toute nature, originaires du Canada et importés en France, en Algérie, dans les colonies et possessions françaises et dans les pays de protectorat de l'Indo-Chine, ne pourront être assujettis à des droits d'accise, de consommation intérieure ou d'octroi autres ou plus élevés que ceux qui grèvent ou grèveraient les produits similaires d'origine française.

De même, les produits de toute nature, originaires de France, d'Algérie, des colonies et possessions françaises et des pays de protectorat de l'Indo-Chine, importés au Canada, ne pourront être assujettis à des droits d'accise, de consommation intérieure ou d'octroi autres ou plus élevés que ceux qui grèvent ou grèveraient les produits similaires d'origine canadienne.

Les produits naturels et fabriqués de l'un des deux pays, importés dans le territoire de l'autre et destinés à l'entreposage ou au transit, ne seront soumis à aucun droit intérieur.

Art. 13. — Les drawback à l'exportation des produits français ou canadiens ne pourront être supérieurs au montant des droits d'entrée, d'accise, de consommation intérieure ou d'octroi perçus sur lesdits produits ou les matières employées à leur fabrication.

Art. 14. — Les produits passibles de droits et servant de modèles ou d'échantillons, qui seront introduits au Canada ou en France, en Algérie, dans les colonies et possessions françaises et dans le pays de protectorat de l'Indo-Chine par les voyageurs ou représentants de commerce, seront admis moyennant versement des droits, lesquels seront remboursés après réexportation.

Ce régime fonctionnera sous les conditions de la législation respective de chaque pays. Le délai de réexportation des modèles ou des échantillons ne pourra dépasser douze mois.

Art. 15. — Les exportateurs de produits originaires de France, d'Algérie, des colonies et possessions françaises et des pays de protectorat de l'Indo-Chine, et réciproquement, les exportateurs de produits d'origine canadienne, pour l'application de droits d'entrée *ad valorem*, pourront pro-

duire des certificats de valeur délivrés par les Chambres de Commerce ou par toutes autres institutions commerciales analogues. Ces certificats seront pris en considération pour la perception des droits dont seront passibles les produits importés, par les autorités douanières respectives, sans toutefois lier leurs pouvoirs d'appréciation.

Art. 16. — S'il est produit par les importateurs de vins français au Canada des certificats d'analyse délivrés par les établissements scientifiques placés sous le contrôle du ministre de l'Agriculture de France et désignés par lui, ces certificats seront pris en considération, pour déterminer le taux alcoolique des vins, par les autorités douanières canadiennes sans toutefois lier leurs pouvoirs d'appréciation.

Art. 17. — La France et le Canada se concèdent réciproquement le régime de la nation la plus favorisée pour la protection des marques de fabrique et de commerce, des brevets d'invention, des noms commerciaux, des dessins et modèles industriels.

Art. 18. — La présente Convention pourra être étendue à la Tunisie par une déclaration échangée à cet effet entre les hautes parties contractantes.

Art. 19. — A partir de la date de la mise en vigueur de la présente Convention, l'arrangement du 6 février 1893 réglant les relations commerciales entre la France et le Canada cessera ses effets.

Art. 20. — La présente Convention, après avoir été approuvée par les Chambres françaises et par le Parlement du Canada, sera ratifiée et les ratifications en seront échangées à Paris, aussitôt que faire se pourra.

Elle entrera en vigueur immédiatement après l'accomplissement de cette formalité et demeurera exécutoire pendant une période de dix années, à moins cependant que l'une des parties contractantes ne vienne, au cours de cette période, à notifier à l'autre partie son intention de mettre fin à la Convention, auquel cas la présente Convention cessera ses effets douze mois après la réception par l'autre partie de la notification en question.

Dans le cas où aucune des parties contractantes n'aurait notifié avant l'expiration du terme ainsi fixé son intention

de faire cesser les effets de la présente Convention, celle-ci restera en vigueur jusqu'à l'expiration de douze mois, à partir du jour où l'une ou l'autre des parties l'aura dénoncée.

En foi de quoi, les soussignés ont dressé la présente Convention et y ont apposé leurs cachets.

Fait à Paris, en double exemplaire, le 19 septembre 1907.

(L. S.) *Signé :* S. Pichon.
(L. S.) *Signé :* J. Caillaux.
(L. S.) *Signé :* Gaston Doumergue.
(L. S.) *Signé :* Ruau.
(L. S.) *Signé :* Francis Bertie.
(L. S.) *Signé :* W. S. Fielding.
(L. S.) *Signé :* L.-P. Brodeur.

VIII

Convention additionnelle du 25 janvier 1905 au traité de commerce et de douane entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie du 6 décembre 1891.

Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne, Roi de Prusse, au nom de l'Empire d'Allemagne, d'une part, et Sa Majesté l'Empereur d'Autriche, Roi de Bohême, etc., et Souverain Apostolique de Hongrie, d'autre part, désireux de soumettre à une revision le traité de commerce de douane du 6 décembre 1891 entre l'Empire d'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, actuellement en vigueur, ont décidé de conclure un traité additionnel au précédent et ont nommé, à cet effet, pour Plénipotentiaires :

Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne, Roi de Prusse :

Son Excellence le Ministre d'État, comte de Posadowsky-Wehner ;

Son Excellence le Secrétaire d'État aux Affaires Étrangères, baron de Richthofen,

Et Sa Majesté l'Empereur d'Autriche, roi de Bohême, et Souverain Apostolique de Hongrie ;

Son Excellence le Conseiller aulique Lacislas Szögyény Marich, Ambassadeur de Sa Majesté près de l'Empereur d'Allemagne,

Qui, sous réserve de ratification réciproque, sont convenus des dispositions ci-après.

Article premier. — Les différents articles du traité en vigueur sont modifiés comme il suit :

I. *L'article 3, y compris ses annexes A et B, est désormais conçu sous la teneur suivante :*

« Il ne devra être perçu sur les produits du sol ou de l'industrie de l'Autriche-Hongrie dénommés dans l'annexe A, lors de leur importation sur le territoire allemand, ni sur les produits du sol ou de l'industrie de l'Allemagne dénommés dans l'annexe B, lors de leur importation sur le territoire austro-hongrois, aucun droit d'entrée autre ou plus élevé que ceux spécifiés dans lesdites annexes.

« Si l'une des deux Parties contractantes devait établir, sur l'une des marchandises de production ou de fabrication nationale dénommées soit dans l'annexe A, soit dans l'annexe B de la présente Convention, un nouvel impôt intérieur ou une surtaxe de l'impôt en vigueur, toute marchandise de même nature pourrait être l'objet, lors de son importation sur le territoire de l'autre État contractant, d'une taxe égale ou équivalente. »

II. *L'alinéa suivant est ajouté à l'article 14 du traité en vigueur :*

« En ce qui concerne l'expédition et le transport des marchandises passant du territoire de l'un des deux États contractants dans celui de l'autre, ou transitant d'une frontière à l'autre, les deux Parties s'engagent à ne prendre aucune disposition de nature à priver les marchandises de l'autre, du bénéfice des tarifs de transport arrêtés en faveur de certaines marchandises par l'intervention de l'État, dans la mesure où elles empruntent le service des sociétés de navigation sur les fleuves ou les canaux. »

III. *La disposition suivante remplace les alinéas 2 et 3 de l'article 16 :*

« Les deux Parties contractantes se garantissent réciproquement la plus grande assistance, dans la mesure des besoins réels, pour tout ce qui concerne les tarifs de chemin de fer, notamment pour toutes les propositions tendant à l'établissement de tarifs directs pour le transport des voyageurs et des marchandises. »

IV. *L'article 17 est complété comme il suit :*

« Les deux Parties contractantes s'efforceront de veiller à ce qu'il soit tenu compte, dans la plus large mesure possible, des besoins du transit, par la confection d'horaires

concordants pour le trafic des voyageurs et des marchandises. »

V. *Le cinquième alinéa de l'article 19 est conçu dans les termes suivants :*

« Les sociétés par actions, et autres sociétés commerciales, industrielles et financières, y compris les sociétés d'assurances, qui ont leur siège sur les territoires de l'une ou de l'autre des Parties contractantes et sont soumises aux lois du pays, doivent aussi, sous réserve de l'observation des dispositions législatives et des règlements sur la matière en vigueur sur les territoires de l'autre État, être autorisées à y faire valoir tous leurs droits, et notamment à ester en justice comme demanderesses ou défenderesses. La question de savoir si, et dans quelle mesure, ces sociétés peuvent acquérir des terrains ou tous autres biens, sur le territoire de l'autre partie, doit être réglée selon les lois existantes dans le pays. En ce qui concerne l'autorisation d'exploiter leurs affaires sur le territoire de l'autre Partie, les dispositions législatives et réglementaires en vigueur ont également à être appliquées. Dans chaque cas, lesdites sociétés doivent jouir sur les territoires de l'autre Partie des mêmes droits que ceux qui sont reconnus, ou qui le seront à l'avenir, aux sociétés de même nature de n'importe quel autre pays tiers. »

VI. *L'alinéa suivant est ajouté à l'article 20 :*

« En ce qui concerne les exemptions en matière d'impôts directs, on est convenu de n'en faire bénéficier que les consuls de carrière des deux Parties contractantes, pourvu que ceux-ci ne soient pas ressortissants de l'État dans lequel ils exercent leurs fonctions, et de limiter ces exemptions à la mesure où elles sont concédées aux représentants diplomatiques des Parties contractantes. »

ART. 2. *Le nouvel article suivant est inséré, sous la mention* « Article 23 *a* », *dans le traité en vigueur :*

Article 23 a. « Si une différence d'appréciation vient à se produire entre les deux Parties contractantes, relativement à l'interprétation ou à l'application des tarifs annexés, sous les titres A et B, au présent Traité, ainsi que des disposi-

tions complémentaires ajoutées à ces tarifs, ou encore relativement à l'application de la clause de la nation la plus favorisée sur la base des autres tarifs conventionnels en vigueur, elle devra être résolue par voie d'arbitrage, sur la demande de l'une ou de l'autre Partie.

« Le Tribunal arbitral devra être, pour chaque litige, constitué de telle sorte que chaque Partie choisisse pour arbitres parmi ses ressortissants deux personnalités compétentes et que les deux Parties élisent ensuite comme tiers arbitre un ressortissant d'une tierce nation amie. Les deux Parties se réservent de s'entendre à l'avance, et pour une période déterminée, sur la personne du tiers arbitre à désigner le cas échéant.

« A l'occasion, et sous réserve d'un accord spécial, les Parties contractantes soumettront à la procédure arbitrale d'autres conflits que ceux désignés dans l'alinéa 1, relativement à l'interprétation et à l'application du présent Traité. »

Art. 3. — L'annexe C du Traité en vigueur est modifié de la manière suivante :

« I. *Dans l'énumération, présentée sous le chiffre 3, des objets qui peuvent entrer ou sortir exempts de droits, même par des voies latérales, sous réserve de certaines conditions, on supprimera les mots* « Ruches avec abeilles vivantes » *et on ajoutera par contre devant le mot* « tourbe » *les mots* « bois à brûler, charbon ».

II. *L'alinéa 5 sera désormais conçu sous la teneur suivante :*

« 5. La franchise douanière est concédée pour le bétail transporté en vue d'un travail momentané, d'un territoire douanier sur l'autre et qui rentre en sens inverse après achèvement dudit travail, ainsi que pour les machines et outils agricoles transportés et utilisés dans les mêmes conditions et enfin pour le bétail à importer et à réexporter en vue du pesage, le tout sous réserve des contrôles en vigueur en matière d'importation conditionnelle. »

III. *L'alinéa 8 recevra la teneur suivante* :

« 8. Seront maintenues les facilités actuellement concédées dans le trafic entre les habitants des circonscriptions frontières des deux États, en ce qui concerne les objets servant

à leurs besoins personnels, transportés en vue d'une réparation ou d'un travail technique assimilable à un travail domestique salarié, et pouvant consister en teinture pour les fils et tissus. La franchise s'étend aux accessoires employés au travail de confection, en ce qui concerne les étoffes destinées à être transformées en effets d'habillement. »

IV. *Le nouvel alinéa suivant est ajouté* :

« 11. Le lait caillé (fromage mou ou caillebotte) et le plâtre en provenance du territoire douanier allemand et introduits en Autriche pour y être employés, seront admis en franchise par les douanes autrichiennes. Le même traitement sera fait aux oignons et à l'ail originaires de la vallée de Zittau importés sur le territoire de la Bohême par les rouliers sur routes.

« Les airelles originaires de l'Autriche et importées en Allemagne pour y être consommées seront admises en franchise dans l'Empire allemand.

« Chacune des deux Parties contractantes se réserve de faire dépendre ces faveurs, en ce qui concerne son territoire, de l'observation de certaines prescriptions. »

Art. 4. — Le cartel douanier en vigueur (Annexe D du Traité actuellement appliqué) continuera à être maintenu avec les dispositions réglementaires autonomes qu'il, comporte, et sans préjudice des modifications qui pourraient être apportées à ces dernières.

Art. 5. — Le Protocole final du Traité actuellement en vigueur sera modifié comme il suit :

I. *L'alinéa 2 a suivant est ajouté aux dispositions inscrites en addition à l'article 1 du traité en vigueur :*

« 2 *a*. Il sera apporté le moins d'obstacle possible au transit d'armes, de munitions et de matières explosives, ainsi que de marchandises de toute sorte pour lesquelles, dans le pays où se fait le transit, existe un monopole d'État.

« Si le transit des articles ci-dessus dénommés est subordonné à l'obtention d'une autorisation spéciale, les autorités compétentes devront mettre la plus grande diligence pos-

sible à prendre une décision pour l'admission ou le refus de transit.

« Si des munitions et des explosifs sont présentés au transit, des préparations, échantillons ou modèles de ces produits doivent, en règle générale, être soumis à une expertise. Une nouvelle expertise ne doit être décidée que si l'on a des doutes très sérieux sur leur composition, et ne peut être, en tout cas, entreprise que si les expéditions ne sont pas accompagnées d'attestations régulières fournies par les autorités compétentes du pays d'origine. Ces attestations doivent être jointes à la demande d'autorisation de transit. Les Parties contractantes se mettront d'accord sur la désignation des autorités qui auront à délivrer les attestations dont il s'agit dans le pays d'origine, ainsi que sur les règles à observer pour leur production, en conformité avec les progrès réalisés par la technique. L'État à travers le territoire duquel se fait le transit se réserve le droit de prélever des échantillons ou modèles, s'il le juge utile, des marchandises elles-mêmes que couvrent lesdites attestations, sans que les envois eux-mêmes aient à être retenus. S'il apparaît qu'il est fait abus des facilités ainsi accordées au trafic, l'État à travers le territoire duquel se fait le transit est fondé à ordonner les mesures restrictives qui lui paraîtront nécessaires. »

II. *L'alinéa 4 des dispositions relatives à l'article 1 du traité en vigueur est conçu de la manière suivante :*

« 4. Les Parties contractantes se feront mutuellement part de toutes les interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation et de transit qu'elles édicteront l'une par rapport à l'autre. »

III. *Aux dispositions relatives à l'article* 1 *du traité en vigueur sont ajoutés les alinéas suivants :*

« 5. Les Parties contractantes conviennent de faire l'objet d'un accord la reconnaissance réciproque des poinçons des armes à feu portatives.

« 6. Les articles en métaux précieux qui sont importés, contre caution douanière, sous le régime de l'importation conditionnelle, par les voyageurs de commerce au seul titre d'échantillons, destinés à être présentés à la clientèle,

et qui ne peuvent être versés, pour ce motif, dans la libre circulation, seront dispensés, sur la demande de l'intéressé, de l'obligation de l'estampillage, contre versement d'une garantie correspondante qui sera retenue au cas où les échantillons n'auront pas été réexportés dans les délais fixés.

« 7. En ce qui concerne le transit des marchandises qui a lieu dans la direction ou au départ de la commune bavaroise de Balderschwang à travers le territoire autrichien au départ de ou dans la direction du reste de la Bavière, on s'en tiendra aux facilités existantes.

« 8. Les vins naturels produits en Hongrie dans la commune de Tokaï et dans les autres communes de la région vinicole de Tokaï (vins de Tokaï dits *de premier jus*, Szamorodner) ne doivent pas être considérés comme vins dits *de dessert* (vins du Sud, vins doux) d'origine étrangère, au sens de la loi impériale allemande du 24 mai 1901, relative au commerce des vins et des boissons assimilées au vin ou dans la composition desquelles entre le vin (*Bulletin des lois de l'Empire d'Allemagne*, 1901, p. 175). Par suite, ne leur est pas applicable la disposition du paragraphe 2 de ladite loi d'après laquelle, lors de leur manipulation normale en cave (y compris le traitement à leur faire subir en vue de leur conservation) une proportion d'alcool plus grande qu'un pour cent en volume peut être ajoutée aux vins dits *de dessert* (vins du Sud, vins doux) d'origine étrangère, sans que cela constitue une falsification ou une imitation illicite du vin au sens du paragraphe 10 de la loi impériale allemande du 14 mai 1879, relative au commerce des articles d'alimentation et des denrées de consommation (*Bulletin des lois de l'Empire d'Allemagne*, 1879, p. 145). En outre, conformément aux dispositions du § 3 n° 3, § 5, § 13, § 16, et § 18 de la loi précitée du 24 mai 1901, il est interdit, dans la zone d'application de cette loi, de fabriquer ou de contrefaire en vue de la vente, au moyen de fruits séchés (ou même d'extraits ou d'infusions de ces fruits) ou de moûts épaissis les boissons qui circulent dans le commerce sous la dénomination de *vins de Tokaï*, de *vin médicinal de Tokaï*, de *vin de Tokaï* dit *du premier jus*, de *Szamorodner*, ou sous toute autre appellation

donnant à croire que l'on est en présence d'un produit directement originaire de la région de Tokaï. Il est également interdit de vendre ou de tenir en vente les boissons de cette catégorie, préparées avec les fruits ou substances précités, même si leur fabrication n'a pas été faite commercialement.

Le district vinicole de Tokaï comprend :

a. Sur le territoire du comitat de Zemplen : les communes de Bekecs, Erdöbénye, Erdohorvati, Golop, Jozseffalva, Karolyfalva, Bodrogkeresstur, Kisfalud, Lezyesbenge, Mad, Monok, Bodrogolassi, Olasslisska, Ond, Petraho, Ratka, Sarospatak, Satoraljaujhely, Szegilong, Szerencs, Szölöske, Talleya, Tarczal, Tokaï, Tolcsva, Kistoronya, Vamosujfalu, Vegardo, Zombor, Rodrogzsadany.

b. Sur le territoire du comitat d'Abauj-Torna : la commune d'Abauissanto. »

IV. *Les dispositions suivantes seront inscrites à la suite de l'article 2 du traité en vigueur :*

« 1° Lors de l'exportation de l'orge ou du malt d'orge, hors du libre trafic du territoire douanier allemand, il ne sera délivré de bons d'importation qu'en prenant pour base de l'évaluation de sa valeur en douane le taux le plus bas qui est adopté par intervalles pour des catégories ou emplois particuliers de l'orge;

« 2° Le droit d'exportation austro-hongrois pour chiffons (guenilles) et autres déchets employés dans la fabrication du papier ne devra pas dépasser 9 couronnes 60 pour 100 kilogrammes ;

« 3° Il est convenu qu'en ce qui concerne la législation sucrière les deux Parties contractantes ne peuvent être empêchées, par aucune des dispositions du présent Traité, de remplir les obligations qui dérivent pour elles des termes de la Convention de Bruxelles du 5 mars 1902. »

V. *L'alinéa 1 des dispositions relatives à l'article 3 du Traité en vigueur sera remplacé comme il suit :*

« 1° Les objets produits sur le territoire de l'un ou de l'autre des États contractants par la mise en œuvre de matières étrangères introduites pour complément de main-d'œuvre sous le régime de faveur ne sont pas exclus du traitement applicable aux produits de l'industrie de cet État :

« 2° Dans le trafic entre les deux Parties contractantes, l'admission aux réductions de tarifs inscrites dans le présent Traité pour ceux des articles y dénommés qui sont, pour le pays d'exportation, d'une importance économique particulière, ne pourra être subordonnée à la production d'un certificat d'origine que si cette exigence est imposée par un besoin pressant de la politique commerciale. »

VI. *Les alinéas 3 et 4 des dispositions relatives à l'article 3 du Traité en vigueur sont remplacés par les suivants:*

« 3° Pour les tarifs A et B. — Droits d'entrée dans les deux zones douanières :

« *a*. Le tarif désigné dans le tableau A (annexé au présent Traité) et dans les dispositions réglementaires y relatives, sous le nom de « Tarif général allemand », est le tarif du 25 décembre 1902, dans la rédaction arrêtée par la loi de même date, et le tarif désigné dans le tableau B (également annexé au présent Traité) et dans les dispositions réglementaires y relatives, sous le nom de « Tarif général austro-hongrois », est le projet d'un nouveau tarif général des douanes pour la zone douanière d'Autriche-Hongrie.

« *b*. Quand la tarification douanière d'un objet dénommé dans les deux tarifs conventionnels A et B annexés devra être faite sur la base d'un droit fondamental et, par surcroît, de droits additionnels ou surtaxes, le droit fondamental à adopter dans le calcul des droits devra être pris au taux le plus bas à percevoir sur les produits de l'autre Partie, au cas où les deux tarifs conventionnels ne prévoient pas d'exceptions particulières. Dans les mêmes conditions, s'il s'agit du dédouanement de l'un des objets dénommés dans les deux tarifs conventionnels précités, on prendra le taux de douane le plus bas à percevoir sur les produits de l'autre Partie, pourvu que les différentes concessions conventionnelles relatives à ce droit autorisent un pareil fait. Les mots « Tarif général » ajoutés dans les tarifs conventionnels A et B à l'indication de numéros, de sections ou de classes de tarif ne permettent de fonder aucune exception à la règle ci-dessus.

« *c*. Le houblon contenu dans des cylindres métalliques hermétiquement clos peut être expédié sans vérification, si

l'envoi est accompagné d'un certificat délivré par un bureau de douane ou l'administration des finances et attestant que les cylindres contiennent exclusivement du houblon et, qu'en outre, les cylindres ont été placés sous fermeture officielle par le bureau compétent, ou qu'au cas de chargement dans des wagons entiers, ceux-ci ont été munis des scellés officiels de la douane.

« *d*. Chacune des Parties contractantes admettra, francs de droits, si l'autre Partie le demande et si les formes de l'importation conditionnelle sont observées, les bouteilles, les brocs et contenants similaires ayant servi à l'exportation d'eau minérale dans le ressort de l'autre Partie, lors de leur retour, à l'état vide.

« *e*. Pour les boutons en corne, en masse cornée ou en os, ainsi que pour ceux en noix angleuse, en arec (noisette d'Inde) et en substances analogues, on prescrira d'un commun accord par la voie administrative que, seules, les cartes en carton ou en papier, sur lesquelles sont cousus ou fixés les boutons, seront considérées comme partie intégrante du poids net taxable des marchandises, et que les boîtes de carton, même avec bouton d'échantillon cousu, dans lesquelles sont placés les boutons ou les cartons avec boutons adhérents, ne seront pas passibles de droits.

« *f*. A ajouter n° 107 du tarif A. Lors de l'application des droits pour la volaille vivante, de toute espèce et de tous autres oiseaux de basse-cour (sauf les oies), qui sont importés en wagons sans emballage spécial, on établira le poids net passible de droits, en faisant la pesée à la balance centésimale, de façon que, du poids total du wagon, chargement compris, soit déduit le poids du wagon vide. Pour les wagons et autres moyens de transport aménagés plus particulièrement pour l'expédition, le poids des mécanismes intérieurs est ajouté. Lors de l'importation des poules, etc., dans des emballages spéciaux (cageots, cages à poulets et analogues), les quatre cinquièmes du poids brut seront pris comme poids net et serviront de base à l'établissement des droits. »

VII. *L'alinéa 2 des dispositions relatives à l'article 6 du Traité en vigueur reçoit la teneur suivante :*

« 2°. Pour le commerce d'importation des deux Parties, sous réserve, en cas d'abus, de l'annulation et de la restriction par les autorités locales de la faveur accordée, seront exempts :

« Viande, abattue, fraîche et préparée, en quantité ne dépassant pas 2 kilogrammes ;

« Produits de la minoterie provenant du blé et des féculents, articles de boulangerie ordinaires (pain) en quantité ne dépassant pas 3 kilogrammes ;

« En tant que ces marchandises ne sont pas importées par la poste pour les habitants de la zone frontière.

« Chacune des Parties contractantes se réserve toutefois de rapporter en tout temps, tout ou partiellement, les faveurs prévues à l'alinéa 2, en les dénonçant six mois d'avance. »

VIII. *La nouvelle disposition suivante est ajoutée à l'article 9 du Traité :*

« Aussi longtemps que l'impôt intérieur établi en Autriche et en Hongrie sur la bière allemande sera calculé en prenant pour base le contenu saccharimétrique du premier moût, les certificats délivrés par les établissements scientifiques allemands sur ce contenu seront reconnus par les autorités austro-hongroises. Les expéditions de bières accompagnées de certificats de cette nature ne seront pas soumises à une nouvelle expertise relativement à leur contenu saccharimétrique, si du moins l'établissement scientifique, duquel émane le certificat, a rigoureusement observé les méthodes consacrées pour un examen de cette nature, et à la condition qu'il n'y ait aucun doute au sujet de l'exactitude de ce certificat. Les bureaux de douanes auxquels sont présentées, à l'importation, des expéditions de bières accompagnées de certificats, sont autorisés à en lever de temps à autre des échantillons, sans toutefois retenir l'expédition. Ces échantillons doivent être revêtus de la mention prescrite en vue de leur identification et envoyés, sous scellés de l'administration et de l'intéressé, au Bureau d'expertise de l'inspection des finances à Vienne ou, le cas échéant, à l'administration correspondante de Budapest, afin que le contenu saccharimétrique d'extrait du premier

moût y soit examiné. Si cet examen révèle des inexactitudes dans la rédaction du certificat, le ministère des Finances, de qui relève l'affaire, doit en être immédiatement saisi.

« D'autre part, les autorités allemandes reconnaîtront comme valables, pour les vins autrichiens ou hongrois, les certificats d'analyse dressés par les établissements scientifiques autrichiens et hongrois, dans les cas où l'expertise est prescrite pour la fixation des droits de douane. Les expéditions de vins qui sont accompagnées de certificats de cette nature ne seront pas l'objet d'une nouvelle expertise, pourvu toutefois que les prescriptions réglementaires aient été observées par ledit établissement et qu'aucun doute ne se présente au sujet de l'exactitude du certificat.

« Les Gouvernements des parties contractantes se réservent de se concerter pour la désignation des établissements scientifiques qui seront autorisés à dresser des certificats, ainsi que pour la fixation des règles à observer dans la rédaction des certificats et dans l'analyse des bières et des vins.

« Chacune des Parties contractantes conserve le droit de dénoncer cet accord particulier après avis donné six mois à l'avance, dans le cas d'abus constatés. »

IX. *Le premier alinéa des dispositions relatives à l'article 15 du Traité en vigueur est supprimé. Le deuxième alinéa commence par les mots :* « Les Parties contractantes » *au lieu de :* « Celles-ci ».

X. *L'alinéa 4 des dispositions relatives aux articles 16 et 18 du Traité en vigueur est conçu sous la teneur suivante :*

« On s'en tiendra aux dispositions spécialement convenues au sujet de la tarification douanière dans le commerce d'échange par chemins de fer et pour l'application de scellés aux navires. »

XI. *Dans les dispositions relatives à l'article 19 du Traité en vigueur, on intercalera le nouvel alinéa suivant sous le n° 1 :*

« 1° Dans la fixation des contributions imposées aux diverses branches du commerce et de l'industrie, la provenance des marchandises faisant l'objet de l'exploitation ne

devra pas provoquer l'application d'une taxe plus sévère. »

Le précédent alinéa 1 recevra la dénomination 1 a :

XII. *Le nouvel alinéa suivant est ajouté aux dispositions relatives à l'article 19 du Traité en vigueur :*

« 3° Par *industrie* du roulage, au sens du quatrième alinéa de l'article 19, on entend le transport commercial de marchandises et de personnes sur routes, par d'autres voies que les chemins de fer. Par *taxe industrielle*, on entend toute application de taxe à une exploitation industrielle, y compris celle de l'impôt à percevoir sur le revenu de celle-ci, sans qu'il y ait lieu de distinguer si l'impôt dont il s'agit est levé au compte de l'État ou au compte des communes. »

Dans la mesure où l'industriel assure les transports entre des localités isolées situées sur le territoire de l'autre État contractant, il est soumis à l'imposition, d'après les lois du pays, sous réserve des accords existants, pour éviter la double taxation. Si l'industriel exerce sur le territoire de l'autre État contractant, en outre de l'entreprise de roulage et de transport par navires, une industrie accessoire indépendante et non nécessairement entraînée par l'exercice de son industrie principale, ou s'il possède des biens immobiliers, il est soumis également à l'imposition d'après les lois du pays sans restriction.

Dans l'industrie du transport par bateau, on ne considérera pas, comme exploitation accessoire indépendante, le fait, de la part de l'exploitant, d'expédier directement aux destinataires en résidence dans la même localité ou indirectement par voie de chemins de fer ou autres moyens de transport aux destinataires de l'extérieur, les marchandises arrivant de son pays d'origine, avec les moyens de transport qu'il exploite aux stations qu'il occupe sur le territoire de l'autre Partie. Inversement, on ne considérera pas, comme exploitation accessoire indépendante, le fait, de la part de l'exploitant, de faire prendre sur place et de faire charger sur ses véhicules les marchandises destinées à être expédiées avec les moyens de transport qui lui appartiennent. Enfin, on ne pourra pas davantage considérer, comme exploitation accessoire indépendante, le fait, de la part de l'exploitant, d'entretenir des relations d'affaires permanentes

avec un expéditeur établi à son compte sur le territoire de l'autre État.

XIII. *Les nouvelles dispositions suivantes seront ajoutées :*

A l'article 20 du Traité :

« Afin de sauvegarder le principe de réciprocité, il est convenu que l'une des deux Parties ne pourra se voir concéder, sur le territoire de l'autre, sous le régime de la nation la plus favorisée, une plus grande somme de privilèges, de droits et de faveurs qu'il n'en est accordé aux consuls de l'autre État sur le territoire du premier. »

A l'article 23 du Traité :

« Au sujet de la procédure à suivre dans les cas où, conformément au premier et au deuxième alinéa de l'article 23 *a*, un compromis arbitral est adopté, les Parties contractantes conviennent de ce qui suit :

Pour juger le premier conflit, le tribunal arbitral siégera sur le territoire de la partie défenderesse; au second cas, sur le territoire de l'autre partie, et ainsi de suite, à tour de rôle, sur le territoire de l'un ou de l'autre État, dans une ville que désignera la partie respective. Celle-ci a la charge de fournir les locaux, ainsi que celle de convoquer le personnel du secrétariat et de service dont le tribunal aura besoin. Le tiers arbitre est président du tribunal. Celui-ci prend ses décisions à la majorité des voix.

Les Parties contractantes s'entendront, dans chaque cas particulier, ou une fois pour toutes, sur la procédure à suivre par le tribunal arbitral. A défaut d'un pareil accord, le tribunal lui-même aurait à fixer cette procédure. Celle-ci peut se faire par écrit, si aucune des deux Parties ne s'y oppose ; en ce cas, on peut déroger à la disposition de l'alinéa précédent.

Pour la convocation et l'audition des témoins et des experts, les autorités de chaque Partie contractante prêteront au Tribunal arbitral, sur sa requête adressée au Gouvernement respectif, leur assistance de la même manière qu'elles la prêtent, sur requête des tribunaux civils du pays. »

Art. 6. — Les Parties contractantes s'engagent à examiner dans un esprit d'amicale entente la situation faite aux ou-

vriers de l'une des Parties sur le territoire de l'autre en ce qui concerne la législation protectrice du travail et les assurances ouvrières, en vue de garantir réciproquement, par voie d'accords particuliers, aux travailleurs de l'une et de l'autre nation, un traitement leur offrant, dans la mesure du possible, des avantages équivalents.

Ces accords feront l'objet d'une convention particulière, indépendamment de la mise en vigueur du présent Traité additionnel.

Art. 7. — Le présent Traité additionnel entrera en vigueur le 15 février 1906.

Le Traité de commerce et la Convention douanière du 6 décembre 1891, actuellement en vigueur, continueront à être appliqués, avec les amendements et les additions du présent Traité additionnel, jusqu'au 31 décembre 1917.

Chacune des Parties contractantes se réserve néanmoins le droit de dénoncer le Traité douze mois avant le 31 décembre 1915 et d'obtenir, par cette dénonciation, qu'il suspende ses effets à cette date.

Dans le cas où aucune des deux Parties ne ferait usage de ce droit et où ni l'une ni l'autre ne ferait davantage connaître, avant le 31 décembre 1917, son désir de faire cesser l'application du Traité à cette date, le Traité, y compris les amendements et les additions précités, demeurera en vigueur au delà du 31 décembre 1917, pendant une année à partir du jour où l'une ou l'autre des deux Parties contractantes en aura demandé la dénonciation.

Art. 8. — Le présent Traité devra être ratifié et les ratifications en être échangées dans les plus courts délais possibles.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires susnommés ont contresigné le présent Traité et y ont apposé leurs sceaux.

Fait en double, à Berlin, le 25 janvier 1905.

Comte Posadowsky.

Baron de Richthofen.

Szögyeny.

TABLE DES MATIÈRES

DEUXIÈME PARTIE

RÉGIME ADMINISTRATIF DES DOUANES FRANÇAISES

2681. — Tours, imprimerie E. Arrault et Cie.

Manuel d'Économie Commerciale : *La technique de l'Exportation*, par PIERRE CLERGET, professeur à l'École supérieure de Commerce de Lyon. Un volume in-18 jésus, relié toile 4 50

Les Grands Ports de France : *leur rôle économique*, par PAUL DE ROUSIERS. Un volume in-18 jésus, br. 3 50

Notre Marine marchande, par CHARLES ROUX. Un volume in-18 jésus, broché. . . . . 4 »

(Ouvrage couronné par l'Académie des Sciences morales et politiques.)

Fleuves, Canaux, Chemins de fer, par PAUL LÉON. Introduction de PIERRE BAUDIN. Un volume in-18, 4 planches hors texte, broché . . . . 4 »

(Couronné par la Société de Géographie commerciale de Paris.)

Le Fer, la Houille et la Métallurgie, *à la fin du XIXe siècle*, par GEORGES VILLAIN. Un volume in-18 jésus, broché. 3 50

L'Or dans le Monde (*Géologie — Extraction — Économie politique*), par L. DE LAUNAY, professeur à l'École supérieure des Mines. Un volume in-18 jésus, broché. 3 50

Dictionnaire-manuel-illustré de Géographie, par ALBERT DEMANGEON, professeur à l'Université de Lille, avec la collaboration de J. BLAYAC, Is. GALLAUD, J. SION et A. VACHER. Un vol. in-18 jésus. 870 pages, cartes et figures, relié toile, tr. rouges . . . . 6 »

Éléments et Notions pratiques de Droit, par HENRI MICHEL, substitut au Tribunal de la Seine. Un vol. in-18 ésus, 700 pages, relié toile, tr. rouges. . . . . . . 6 »

8674. — Paris. — Imp. Hemmerlé et Cie. (6-10).



